RAMIRO BORJA Y BORJA

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA POR LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

TOMO III

1979

SIB-UCE LABORATORIO DE DIGITALIZACIÓN
Campus Central, calle Jerónimo Leyton y Gatto Sobral
+593 2230757 ext: 808 biblioteca.general@uce.edu.ec
©2022-2024

BASE LEGAL PARA DIGITALIZACIÓN DE LIBROS CON DERECHOS DE AUTOR

El Sistema Integrado de Bibliotecas de la Universidad Central del Ecuador, digitalizará su acervo bibliográfico siempre y cuando sea para fines educativos y de investigación. No se permite la reproducción y distribución para la comercialización directa e indirecta de este.

La digitalización del material bibliográfico se lo realiza de acuerdo al Código Orgánico De La Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación **Art. 212 numeral 9, Literal ii** "(…) Una biblioteca o archivo podrá, además, realizar los siguientes actos (…) La reproducción electrónica y comunicación pública de obras de su colección para ser consultadas gratuita y simultáneamente hasta por un número razonable de usuarios, sólo en terminales de redes de la respectiva institución o para usuarios de esa institución bajo su control, en condiciones que garanticen que no se puedan hacer copias electrónicas de esas reproducciones" y **literal vii** "La reproducción, adaptación, traducción, transformación, arreglo, distribución y comunicación de una obra protegida por derechos de autor o una prestación protegida por derechos conexos, en uno o más formatos accesibles para el uso exclusivo de personas con discapacidad".

Este material se considera un producto intelectual a favor de su autor; por tanto, la titularidad de sus derechos se encuentra protegida por el Código Orgánico De La Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. La violación a dichos derechos constituye un delito que será responsabilidad del usuario.

Este libro está disponible físicamente en

Biblioteca:

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Piso:	**Estante:**	**Bandeja:**
PB	04	14

Convenio interinstitucional:

Enlace al catálogo:

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

Alta: 4001641

RAMIRO BORJA Y BORJA

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA POR LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BIBLIOTECA
DE DERECHO

DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

C. 4809

TOMO III

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
LIBROS LIBRE
LD
17500130000-12012199

1979

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

LIBRO SEPTIMO

HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

TITULO VEINTIUNO

TRAMA CULTURAL

CAPITULO 89: CULTURA Y CIVILIZACION

2.336.—Como se entiende por los apartados 9 y 12, el Orden racional, rama del Orden universal, procura realizar los supremos valores, y al aproximarse a éstos el hombre avanza a la perfección de su propia individualidad y de la sociedad.

2.337.—Cultura significa el conjunto de actividades, de esfuerzos, por los cuales el hombre tiende hacia los supremos valores, y, así, da sentido a su vida.

Siendo como es el hombre naturalmente sociable, dentro de la sociedad lucha por aproximarse a los supremos valores. Si por la índole social del hombre, en un aspecto el individuo es parte de la sociedad y en otro ésta se encierra dentro de aquél; también la sociedad, los vínculos que la constituyen, obtienen su sentido del esfuerzo enderezado a llegar hasta los supremos valores, a realizarlos, aprehenderlos. Considerando la cultura se aprecia cabalmente la compenetración de lo individual y lo social en la esencia del hombre, pues, laborando por los supremos valores, el individuo va hacia su propia perfección y coadyuva para la de sus semejantes y la de la sociedad, y requiere de la cooperación de aquéllos y de ésta.

La lucha o esfuerzo cultural se traduce exteriormente en factores de bienestar, los cuales son esencialmente instrumentos para

acentuar más y más el avance hacia los supremos valores; en aumentar la energía y capacidad para él. En tanto en cuanto su esencia se conserva, esos factores integran la cultura.

Como el conjunto de los referidos factores constituye la civilización; a ésta, resultado de la cultura, corresponde el sentido de servirla.

La concepción relativa a los supremos valores, aquello en que consisten o se traducen; se revela en la que se tiene sobre la manera de servirlos y se manifiesta en la civilización consecuente. La diferencia relativa a los extremos anotados causa que el concepto de cultura se concrete en múltiples culturas, cada una de las cuales se distingue por su manera de servir a los supremos valores: cada una de las culturas caracterízase por su estilo, llámese con el nombre de tal, o con el de escuela, o con el de método. Según cierto estilo, manifiéstanse exteriormente las realizaciones culturales y surje la civilización. Es a través de ésta como cierta cultura constituye el signo principal de una sociedad o conjunto de sociedades.

2.338.—Aunque la civilización es por su esencia producto de la cultura e instrumento para el progreso de ésta, a menudo dentro de la historia de la humanidad se llega a una antítesis entre cultura y civilización. El hombre, rodeado del cúmulo del comodidades que implica la civilización, se enorgullece, y su soberbia le impulsa a olvidar el origen y fin de aquélla: se considera él mismo como supremo fin de todo lo creado. La civilización destituída de los vínculos que naturalmente le unen con la cultura, la aplasta y se destruye a sí misma, y a la postre degrada al hombre.

Es el divorcio de cultura y civilización lo que lleva a ésta a la crisis de energía que la conduce a desintegrarse y morir según Toynbee, cuya monumental obra "El estudio de la historia" (V, A. C. I. a), guía muchos pasos del Capítulo siguiente, el que llega a dicha obra a través del trabajo intitulado "Resumen y Consideraciones" relativos a ella, elaborado por nosotros y publicado por la Revista del Archivo Histórico Nacional.

CAPITULO 90: CURSO DE LAS CULTURAS Y CIVILIZACIONES

SECCION I: SUCESION DE LAS CIVILIZACIONES

2.339.—Desadvirtiendo el hombre el sentido de la civilización al tomar como a fines a las ventajas que ella ofrece, piérdese, como dijimos, la energía que originó la correspondiente cultura, y en la órbita social de ésta surge la discordia, que se traduce en divisiones vertical y horizontal. Verticalmente manifiéstase el cisma en la desarmonía de varios Estados, que luchan entre sí hasta que sobrevive sólo uno maltrecho, circundado por el cadáver de sus congéneres. Horizontalmente, contrapónense tres capas, cada una de las cuales busca una especie de núcleo salvador distinto: una minoría dominante que, perdido ya el vigor espiritual apto para conducir al hombre aprovechando sus más nobles virtualidades, necesita de la fuerza para mantener su posición, e instituye un Estado que se la proporcione y que condensa la civilización declinante; un "proletariado" que en el mismo ámbito de dicho Estado procura liberarse de lo que éste entraña, construyéndose su propio "mundo" espiritual ante todo por la religión; otro "proletariado" que saliendo de aquel ámbito va acumulando, al calor de lo religioso y lo poético, energías para reaccionar contra el Estado del que se liberó, y se conceptúa por éste como bárbaro.

El Estado en que cristaliza la civilización declinante, confiere a su sociedad cierto sosiego y transitorias comodidades, que se agradecen por seguir a un "tiempo de angustias", el de las luchas fratricidas que destrozaron a los otros de la misma civilización, y a la postre es desruido por los dos "proletariados", las dos capas inferiores a las que no llegó la parálisis. El segundo de ellos, iluminado por los reflejos de la cultura cuya civilización entrañó tal Estado, y conexo con el primero, que conservó en su retiro espiritual la esencia de una y otra; crea una nueva cultura, respecto de la que se da un proceso semejante al que se obró en su antecesora.

2.340.—El trayecto de la civilización cuyas fases se constituyen por el nacimiento, el desarrollo, el colapso, la desintegración y la muerte, y cuyo final significa que a ella sucede otra emergente de sus ruinas, puede calificarse de normal. Se contrapone al curso normal, en que la herencia propia de la especie civilización se transmite por un individuo de ella a otro que le sigue en grado dentro de la misma línea genealógica; el curso anormal, caracterizado por ser el choque de una civilización y otra que no pertenece a su misma línea genealógica, lo que causa la muerte de la primera. En ésta puede darse el caso de que haya alcanzado a vivir hasta la etapa en que dentro del curso normal se habría extinguido por obra de elementos determinantes de que naciera una civilización sucesora; o el caso de que fenezca sin haber alcanzado la culminación de su crecimiento.

Así, atendiendo a la muerte de las civilizaciones, se han distinguido aquellas en que ocurrió después de un curso normal de vida y aquellas en que cortando anormalmente ese curso, y las segundas, por el momento en que terminó. Tanto las civilizaciones fenecidas después de un curso normal de existencia como las que perecieron cuando dentro de ese curso habrían llegado al ocaso por factores del nacimiento de una nueva civilización, pueden llamarse civilizaciones acabadas, distinguiéndose las primeras como fecundas, y las otras, como estériles. Las civilizaciones que no llegaron a su crecimiento, se denominan abortadas.

Consideramos congruente subrayar, en homenaje a la claridad, que la suerte de las civilizaciones es la de las culturas productoras de ellas, por cuanto el ciclo de las primeras constituye una manifestación del grado en que sirven a las segundas.

2.341.—Es oportuno recordar, siguiendo a De Maistre ("Las Veladas de San Petersburgo", Segunda Velada), que el salvaje pertenece a una rama desprendida del árbol social, y que no se contraponen el hombre primitivo y el hombre culto.

Distingue Toynbee civilizaciones de primera generación, de segunda y de tercera, diciendo comprender: a) las civilizaciones

de primera generación, dentro del Viejo Mundo, cuatro, la civilización sínica, la sumérica, la minoica y la egipciaca, y en el Nuevo Mundo, dos, la maya y la andina; b) las de segunda generación, cinco, las civilizaciones índica, hitita y babilónica, procedentes de la sumérica; la siríaca, de la sumérica y la minoica; la helénica, de la minoica; c) las de tercera generación, tres, la ortodoxa cristiana, la occidental y la islámica, provenientes de la siríaca y de la helénica.

En la lista de las civilizaciones que manifiesta su genealogía, prescíndese de las civilizaciones satélites, meras manifestaciones de una civilización o modalidades accidentales o circunstanciales de ella: no se mientan en dicha lista la civilización coreana ni la japonesa, satélites de la sínica; la irámica, satélite primeramente de la sumérica y luego de la siríaca; la rusa, satélite de la ortodoxa cristiana en una etapa, y luego, de la occidental; ni la andina septentrional, satélite de la andina.

No es superfluo expresar que simples fases o extensiones de una civilización se han tenido a veces como civilizaciones distintas de aquélla. Una misma civilización pasó por tres etapas, que se distinguieron por los nombres de civilización shang, civilización sínica y civilización del lejano oriente, y puede llamarse civilización sínica. Lo que se ha denominado civilización hindú, es fase de la índica. Constituyen extensiones de la civilización maya, aquello que se designó como civilización yucateca, y aquello que como civilización mexicana (Toynbee, Obra citada, XIV, C, XVIII; I, C, I).

Tampoco es superfluo insistir en la verdad de que la idea de primera generación no envuelve la de proveniente de la barbarie.

2.342.—En los dos primeros de los tres grados que pueden ocupar las civilizaciones si se las clasifica con el criterio relativo a su genealogía, danse algunas que se han extinguido sin dejar sucesores en su línea, y otras que han perecido y dejado su puesto a sucesores de su línea. En todos, además, civilizaciones que sobreviven.

Por tanto, con relación a su final se distinguen civilizaciones extintas estériles de primera o segunda generación, civilizaciones extintas fecundas de primera o segunda generación, y civilizaciones sobrevivientes de primera, segunda o tercera generación: a) civilizaciones extintas estériles, de primera generación, la egipciaca, la maya y la andina; de segunda generación, la hitita y la babilónica; b) civilizaciones extintas fecundas, de primera generación, la sumérica y la minoica; de segunda generación, la siríaca y la helénica; c) civilizaciones sobrevivientes, de primera generación, la sínica; de segunda generación, la índica; de tercera generación, la ocidental, la ortodoxa cristiana y la islámica.

2.343.—Habiéndose distinguido entre las civilizaciones fenecidas y acabadas —no abortadas— las que perecieron por chocar con otra de distinta línea de filiación, y las que luego de completar el curso propio del desarrollo y la declinación normales; complementa a la afirmación de su diferencia determinar cuál fue para cada una de las primeras el choque siniestro, y al concepto que distingue a unas y otras de las abortadas, mentar el Estado universal en que cada una se condensó o cristalizó antes de que se extinguiera por chocar con otra o se desintegrara por los factores que coadyuvaron al nacimiento de la civilización sucesora.

El golpe que la eclipsó, lo recibieron, la civilización egipciaca, de la helénica; la maya y la andina, de la occidental; la hitita y la babilónica, en definitiva, de la siríaca. Es preciso no confundir los choques o golpes extintores de una civilización, y los golpes que, al agrietar pasajeramente su costra, determinan el paso de una fase a otra de su existencia, suscitando nuevas modalidades que a menudo se concretan principalmente en sucesión de etapas de las instituciones en que encarna el Estado que condensa la civilización, y provocando así a veces trastornos causantes de interregnos y de cambios de configuración y nombre.

El Estado en que cristalizó o condensó antes de perecer ella, es, respecto de la civilización sumérica, el Imperio de Sumeria y Acadia; de la egipciaca, su Imperio, que pasó por diversas fases

y restauraciones; de la minoica, la Talasocracia de Minos; de la maya, el Imperio Maya; de la andina, el Imperio de los Incas; de la hitita, el Estado de Khatti; de la babilónica, su Imperio; de la siríaca, el Imperio Aqueménida, el Estado Seléucida, el Estado Parto, el Imperio Sasánida y el Califato Arabe, diversas manifestaciones de la misma personalidad; de la helénica, el Imperio Romano (Toynbee, Obra citada, VI, C del cuadro anejo I).

SECCION II: CONTACTO DE CIVILIZACIONES

2.344.—Cuando en su curso una civilización llega al punto en que comienza a desintegrarse, la historia de ella cesa de ser inteligible aisladamente, pues el examen de las tres capas en que por líneas horizontales se divide la órbita social de la civilización declinante (primer párrafo del apartado 2.339), lleva a un campo mucho más amplio que esa orbita. La religión que ampara o inspira a los proletariados, puede tener por centro en lo material un ámbito distinto, el de otra civilización. El proletariado externo de una civilización, la capa que se desliza a campos a que no alcanzan los dominios del Estado en que se cristalizó, avanza desde más allá de esos dominios, a menudo bajo influencias de otra civilización, para atacarlo y destruirlo.

En la fase que significa su ocaso, la civilización se conecta con otras no sólo si su curso ha sido normal, o sea, no sólo si le sucede otra de su misma línea genealógica; sino también si su curso termina, de modo anormal, por chocar con otra civilización de distinta línea (primer párrafo del apartado 2.340): el choque de dos civilizaciones que causa la muerte de la una, significa un momentáneo contacto entre ambas.

Si bien es al arribar una civilización a su ocaso, cuando deja de ser por si sola, aisladamente, objeto inteligible para la historia; no exclusivamente la que llegó a este punto, entra en contacto con otras.

Distínguense los encuentros de civilizaciones que se realizan en el tiempo, y los que en el espacio; es decir, los que entre no

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.

contemporáneas y los que entre contemporáneas. Las relaciones surgidas entre no contemporáneas pueden traducirse en vínculos de contemporáneas si de una surgen dos o más de la siguiente generación.

Para estimar la multiplicidad de los vínculos que surgen por o en torno de la desintegración de una civilización, es preciso atender a que con ésta se descompone su cultura, la cual se difracta, y los rayos espirtuales que así surgen separados, se caracterizan por grande radiactividad. En virtud de la desintegración de una cultura, sepáranse en ésta varias láminas que rodean a un núcleo o centro religioso y que corresponden a la clasificación de las actividades humanas expuesta en el apartado 5.

2.345.—Dentro de la relación temporal de las civilizaciones, o sea, en la que se da entre no contemporáneas, se distinguen la que vincula a una con otra que la precede como ascendiente, y la que se produce entre una que evoca el espectro de una paterna ya difunta o de una contemporánea de ésta fallecida también, y la extinta.

En el apartado 2.341 se presentó con amplitud el vínculo de orden genealógico. Es oportuno tratar del producido al evocarse el espectro de una civilización anterior, la cual así en cierta manera renace. Como la cultura se difracta al irradiarse, el renacimiento de una dentro de otra lo es de uno o más de los elementos de la primera. Pese a que el renacimiento procede siempre de un acto voluntario y consciente de quien, para cambiar en algo las concepciones generales y la conducta de los vivos, resucita en elementos suyos la cultura de una civilización extinta; el espectro resultante puede emanciparse de quien lo evocó.

Por influencia de la civilización muerta que evoca, la vida puede reaccionar de dos modos: o deteniéndose en su avance para sostener los caracteres del espectro llamado; o sacando de éste enseñanzas o estímulos para desarrollar las propias energías y personalidad. Como no se descarta el caso de que la reacción se frustre o desfallezca, es posible que la presencia del espectro sea

inútil para la civilización evocadora de él; o que le sea funesta, debilitándola o ahogándola; o que le resulte provechosa, impulsando o incrementando sus fuerzas. Lo que constituyó elemento de vida y energía en un organismo; trasplantado a otro, será probablemente germen de corrupción y desequilibrio (Toynbee, Ob. cit. IX, A).

2.346.—El contacto de civilizaciones contemporáneas, o es el momentáneo consistente en un choque violento, o es uno continuado de carácter cultural.

El choque violento de dos civilizaciones puede entrañar, como ya se lo ha visto (apartado 2.343), la extinción de una de ellas; o provocar una reacción, por la cual se le ofrece resistencia, ya conservando o restableciendo el equilibrio primitivo, ya restaurando la convivencia sobre las nuevas bases que se entrañan en que haya un avance simplemente detenido, o en que la parte que en primer término sufre el ataque lo rechace mediante uno propio que convierta al agresor en agredido. Extinta una civilización con la cual otra chocó, ésta puede recibir grande influencia de aquélla con su legado cultural. La civilización que sobrevive a una derrota violenta, puede prevalecer sobre el vencedor en un mundo más alto que aquel en que el choque se produjo, por la influencia cultural.

El exento de violencia y continuado contacto, producido por las ondas culturales que emite una civilización y recibe otra, puede ocurrir entre civilizaciones que no han llegado a la fase de desintegración, entre dos de las cuales la una pasó a dicha fase, o entre dos que entraron en ella; aunque es muy raro el caso de que entre dos civilizaciones no llegadas a la fase de su ciclo vital en que se desintegran, haya compenetración cultural, pues, como ya se observó (último párrafo del apartado 2.344), desintegrándose, con la civilización cuya es, una cultura adquiere potente radiactividad. Para el cuerpo social receptor de elementos culturales extraños, resultan con frecuencia nocivos, aunque fueran benéficos dentro de la civilización difusora. La recepción de cualquiera de esos elementos exige en aquel cuerpo un cambio de estructura que supone se admitan otros integrantes de la cultura

característica de la civilización espirtualmente agresora. Engáñase la sociedad que, pretendiendo resistir a la influencia de otra, acepta alguno de los elementos de la cultura de ésta por la esperanza de servirse de él para salvar el resto de su genuino patrimonio espiritual: la inserción de un elemento de cultura extraña abre las puertas a los otros de la misma.

2.347.—El número de encuentros verificados entre civilizaciones contemporáneas es notablemente mayor que el número de éstas. Aumenta la cantidad de ellos el de la civilización cristiana ocidental y las del Nuevo Mundo, a las que extinguió, como consecuencia de la conquista del océano cumplida por la primera en el capítulo moderno de su historia.

La pérdida de la energía mantenedora de la contextura interna se acompaña en una civilización, por aparente paradoja, del incremento en el poder para expendirse a costa de otras civilizaciones: desintegrándose por esa pérdida, los rayos en que se descompone la cultura de la civilización en que ocurre, adquieren singularisima fuerza radiactiva, y a la penetración de unos rayos en otros cuerpos sociales sigue la de los demás. Oportuno es recordar este fenómeno de una civilización declinante al ocuparse de los contactos espaciales de la civilización occidental, la que, luego de que pasa a la etapa de su vida llamada Edad Contemporánea y caracterizada por la indiferencia en materia de religión, va adueñándose de amplias zonas del ámbito propio de las otras civilizaciones que con ella habían compartido el orbe.

Por esto, es el "imperialismo el símbolo típico de las postrimerías", como lo enseña Spengler ("La Decadencia de Occidente", Nº 13 de la Introducción), quien añade que, mientras "el hombre culto dirige su energía hacia adentro; el civilizado, hacia afuera".

2.348.—Concuerda con lo expuesto en el último párrafo del apartado 2.344 y en el apartado 5 a que él se refiere; la manera como suele manifestarse el imperialismo del Estado que condensa la civilización declinante: penetra en los ámbitos de otras económicamente; para proteger sus avances, dis-

frazarlos y facilitar otros ulteriores, expande influencias que se encierran en manifestaciones del arte y de la ciencia, y luego va hacia la absorción en lo político y lo jurídico. La actitud por la que ostenta resultados de una cultura, es puramente "extensiva" (Spengler, Obra y lugar citados): no coadyuva para elevar ni para profundizar.

La "petrificación" que, según lo expresa Spengler (Obra y lugar citados), sufre una cultura al surgir el Estado que abarca su ámbito cuando su civilización se divorcia de ella, se opera paulatinamente también dentro del mismo Estado, de cuyo seno desaparecen la concordancia de lo rural y lo urbano, el armonioso papel de la pequeña ciudad favorable para lo cultural y lo afectivo: la vida social se absorbe por la urbe gigantesca, monótoma y fría. Con frecuencia, la postrera petrificación de una cultura se prepara por la muerte de algunos Estados que se comprendían en su ámbito y que, por la lucha que revela verticalmente en una etapa el cisma característico del ocaso de la civilización, desaparecen al sobrevivir sólo uno, como se dice en el penúltimo párrafo del apartado 2.339.

SECCION III: LA CIVILIZACION OCCIDENTAL Y SUS CONTEMPORANEAS

Cuestión I: Curso y decadencia de la Civilización Occidental

2.349.—El entrelazamiento de las civilizaciones helénica y siriaca fue complejo y fecundo. De él surgieron, al amparo del cristianismo, la civilización occidental y la ortodoxa cristiana (segundo párrafo del apartado 2.341, último párrafo del apartado 2.342). El proletariado interno de la civilización occidental se acoge a la religión cristiana (primer párrafo del apartado 2.339), que nace en un medio siriaco entonces dominado superficialmente por aquélla. Los bárbaros invasores del Imperio Romano, en que cristalizó la civilización helénica (último párrafo del apartado 2.343), se orientaron espirtualmente por la Religión de Jesús, la cual se organizó como Iglesia universal en un mundo

puramente helénico. La influencia de las raíces siríacas coadyuvó para que parte del cristianismo llegara a discordar respecto de una Iglesia que aparecía como constituída dentro de moldes tomados del Imperio Romano, y separándose de ella, determinara el rompimiento de la nueva civilización cristiana en dos fracciones, la civilización cristiana occidental, llamada simplemente occidental, y la civilización cristiana oriental, denominada paradójicamente ortodoxa, y también griega.

Comprendiendo la civilización occidental múltiples entidades políticas, durante los tiempos que se llaman medievales un fuerte espíritu unitario de carácter predominantemente religioso que se traduce en lo civil por una sombra imperial romanogermánica, mantiene, pese a rencillas intrascendentes, una general armonía. Terminados esos tiempos por un renacimiento de la cultura helénica en muchos aspectos (apartado 2.345), sobreviene una serie de luchas de carácter religioso, que estallan como consecuencia de reacciones del espíritu judaico contra la forma dada en la Iglesia Católica al cristianismo, y que terminan reemplazando a los extremos del fanatismo por los males de la indiferencia. A la armonía sucede el equilibrio, que procura mantenerse, durante la Edad Moderna, entre monarquías cuyo prototipo es el Imperio de Roma reconstruído por Diocleciano, y dentro de la Edad Contemporánea, en un conjunto de entidades políticas cuyo molde son las democracias griegas prealejandrinas.

En las fronteras temporales de la Edad Media, la civilización occidental aplastó a las dos de América (primer párrafo del apartado 2.340 y segundo párrafo del apartado 2.343), adueñándose del Nuevo Mundo, y adquirió medios eficaces de minar el poderío de las otras. Destituída de preocupaciones y de escrúpulos religiosos, atrayendo unas veces y otras amenazando con los instrumentos de la técnica, enarbolando las banderas del comercio y las comodidades materiales, extendió su primacía sobre la faz de la tierra.

Las sociedades china y japonesa, cuerpo principal y satélite de la civilización sínica (párrafos segundo, tercero y cuarto del

apartado 2.341), resistieron a la primera embestida de la civilización occidental, cuando se presentó como propagadora de una religión; pero en el Siglo XX cayeron casi por completo bajo su vasallaje, respecto del que puede anotarse, como posible salvedad, el provecho que la China ha sacado de una ideología europea por su origen para reconstituir su personalidad. La civilización índica, llegada a la fase en que se denomina civilización hindú (párrafos segundo y cuarto del apartado 2.341), pasó a constituir como Imperio Británico de la India, sucesor de un Imperio Mogol; parte de un Estado comprendido en la civilización occidental, cuya labor conquistadora empezó por una penetración mercantil, y cuya retirada, que significó se organizara en dos entidades políticas, no pudo significar se restaurase la anterior individualidad. De las ruinas del Imperio Otomano, que significó el organismo político central de la civilización islámica (segundo párrafo del apartado 2.341; último párrafo del apartado 2.342), y ocupaba en su parte principal el ámbito de la cristiana llamada ortodoxa, surgieron primeramente unos Estados que desde su nacimiento se conceptuaron miembros de la comunidad occidental, y una Turquía integrada en ésta; al tiempo en que Irán, cultor de una secta islámica, se esforzaba por medidas radicales para occidentalizarse, consiguiéndolo. Rusia, satélite de la civilización cristiana ortodoxa; aunque pretendiendo con finalidades circunstanciales la sucesión del Imperio que la configuró hasta ser destruído por el Otomano, entró de una manera firme y precisa en el marco de la civilización occidental desde los albores del Siglo XVIII principalmente en virtud de la obra del zar Pedro el Grande, si bien desde el Siglo XIV mantuvo contactos con corrientes transmisoras de la influencia de aquélla; pero, habiendo adoptado en la segunda década del Siglo XX para su estructura interna y su política exterior los postulados del marxismo, se salió bruscamente de aquel marco, deviniendo Unión Soviética y pasando a integrar el mundo oriental (Toynbee. Obra citada, XIV, C, XVII).

2.350.—Perdida la unidad espiritual, destruida la fuerza que conduce la colectividad hacia algo superior a su propia existencia; la civilización occidental idolatró a factores o

elementos, a medios o instrumentos, suyos: a las sociedades que la integran; al Estado en que se organizan; al individuo que las constituye; al capital y a la técnica, medios de conseguir bienestar. Surgieron de consiguiente ideologías y concepciones que, siendo antitéticas, tienen de común confundir el fin con los medios: así, el nacionalismo, el totalitarismo, el individualismo, el capitalismo.

La técnica, sirviendo al nacionalismo extremado y a la estatolatría, convierte en luchas aniquiladoras a las guerras, que anteriormente eran competencias que se mantenían exclusivamente entre especialistas de cada uno de los contendores y perseguían más bien el restablecimiento de la armonía que la extinción del adversario. Dos conflictos bélicos, desarrollados entre 1914 y 1918 y entre 1939 y 1945, liquidando al poderío de los Estados europeos que compartían el ámbito de la cultura de occidente y al del Japón, lanzado a su seno, y apartando definitivamente a Rusia de dicho ámbito, dejaron a los Estados Unidos de Norteamérica como Estado rector de lo que en el mismo ámbito se abarca.

El predominio de los Estados Unidos de Norteamérica en el ámbito propio de la cultura occidental representa para ésta la fase histórica en que la civilización, divorciada de sus finalidades esenciales, del servicio de los supremos valores que le dio sentido, ahoga la cultura de la cual surgió. El sistema de vida que el coloso norteamericano ha generalizado para imponer y asegurar su dominio de occidente, deshumanizó las actividades y obras del hombre naturalmente enderezadas hacia los supremos valores, desvinculándolas de éstos: privando a la generalidad de los trabajadores de todo estímulo y goces morales y estéticos, los convierte en tristes miembros de agrupaciones muy semejantes a ciertas feroces comunidades de insectos cuya única misión parece reducirse a la de alimentarse, matar y morir; ubicando a la ciencia en el solo campo del frío análisis de la materia, le impide comprender la armonía del mundo, llegar a los planes que lo rigen, captar al hombre como tal, colocar a sus órdenes al conjunto de todo aquello que suele designarse como la naturaleza, conservar a ésta en su carácter de servidora de la humanidad; destituye a la pintura y a la escultura de su papel de manifestar con belleza la esencia

de las cosas mediante formas y colores que realzan alguno de sus caracteres según cierta idea (Taine, Obra citada, Parte I, Capítulo I, V), reduciéndolas a mostradores de la fealdad y confusión reinantes en un mundo descompuesto por la maldad o contemplado a través de ésta; en el campo de la arquitectura, reemplaza a las concepciones estéticas que dentro de los diversos estilos artísticos inspiran en las construcciones la combinación de las relaciones matemáticas visualmente perceptibles, por la utilidad tomada en sentido material, torciendo así, a título de positivismo o funcionalismo, el rumbo de lo que fue arte hacia el camino que siguen los salvajes al procurarse techo y abrigo; mata la inspiración musical empleando instrumentos que con la finalidad de servir a las más altas manifestaciones de la belleza nacieron de aquélla, para provocar ruidos impulsores de reacciones nerviosas vinculadas con bajas pasiones y ligados con ritos peculiares de pueblos rudos; utiliza los grandes medios técnicos de difundir el pensamiento para corromper los idiomas, quitándoles su índole característica, su capacidad para realizar la belleza expresando ideas mediante palabras, a las que en sí mismas y en sus vinculaciones deforma en aras de un irracional culto de la rapidez.

Las anotadas anomalías de la civilización inculta ostentan su fealdad en actividades cuotidianas de la vida social. Los viajes, que antaño entrañaban una fuente de gozo estético y un agradable medio de pulir el espíritu, exponiendo las hermosuras de lo que se llama comúnmente naturaleza y lo grandioso de la obra humana, se realizan hoy en una abrumadora mayoría de casos por algo así como pequeñas hordas de bárbaros civilizados que, recorriendo con velocidad vertiginosa los principales centros de la cultura, los perciben sin percatarse de su significado, los profanan por su vulgaridad, reemplazan a las huellas que en el alma deja normalmente su contemplación con pruebas fotostáticas de contacto material que sirven para autopropaganda de sus visitantes. Las fiestas, que constituían el campo propio para que se profundizara o surgiera el noble sentimiento de la amistad y para el cultivo y despliegue de múltiples artes, y creaban un elevado ambiente en que se afinaba el espíritu a la vez que se espiritualizaba la materia,

degeneran casi siempre en uniformes y áridas reuniones que giran en torno de los negocios. Al mismo tiempo que el don de la conversación, va perdiéndose la cortesía, cuyas manifestaciones suscitan afectos partiendo del supuesto de que ellos existen, y dejan su sitio a desagradables indicaciones de que unos hombres notan la proximidad de otros.

2.351.—Si en lo político, una técnica deshumanizada ha producido la más extrema desigualdad, haciendo depender de las decisiones de los Estados Unidos de Norteamérica a múltiples e importantes sociedades que, ajenas "oficialmente" a dicho Estado, carecen de todo derecho de influir para tales decisiones; en los otros aspectos de lo social ha atentado gravemente contra la dignidad del hombre y las reducidas posibilidades que la vida terrena le ofrece de ser relativamente feliz.

La exagerada división del trabajo torna a éste en una carga odiosa, privándole de todo atractivo espiritual, pues causa que cada uno de los hombres integrantes de una empresa realice una labor consistente tan sólo en la repetición monótoma de actos materiales que representan una pequeñísima fracción de algo dotado de sentido, y que para su autor directo constituyen embrutecedoras manifestaciones de una esclavitud más cruel que la teóricamente abolida.

Los empresarios y patronos miran a casi todos los trabajadores como a seres carentes de individualidad, como a fracciones de una entidad productora: desadvierten los primeros cuanto en los segundos entraña calidad de orden humano. De la "masa" trabajadora llega al patrono y el empresario solo una impresión que no produce una máquina: la impresión del odio, que predomina en el ambiente del trabajo. Organizaciones de trabajadores y patronos a los que por la esencia misma del hombre y del trabajo les corresponde constituir elementos de armonía, de cooperación; se reducen a elementos de lucha, sirven a la causa del odio, ausente ya el espíritu cristiano.

Cierto es que la división del trabajo facilita la disminución del tiempo que a él se consagra; pero los funestos efectos pro-

ducidos por el automatismo que lleva consigo, cierran el paso a las ventajas intelectuales y morales que puede significar el descanso: éste implica un conjunto de graves peligros para el hombre que termina diariamente su trabajo con el sistema nervioso destrozado y con las potencias anímicas embotadas. Van generalizándose maneras de ocupar las horas destinadas al ocio que coadyuvan con la extrema división del trabajo para eliminar la conciencia y la voluntad humanas. La conversión del deporte en técnica de especialistas frustró su papel de paliativo para los males que la excesiva división del trabajo causa en la personalidad humana.

La confusión de medios y fines, el culto de ciertos ídolos ya mencionados, conduce también a la política a desvirtuarse degenerando su misión de orientar la voluntad y convirtiéndola en extintor de la voluntar. La idolatría del Estado lleva a ciertos gobiernos a emplear, para que se afirme su predominio sobre los súbditos, drogas que paralizan la voluntad humana; en vez de orientarla o atraerla mediante el Derecho, por estímulos apropiados para la esencia y dignidad del hombre y la misión de la sociedad y su rectoría.

Difundida entre las grandes mayorías la idolatría de entes o actividades que en verdad son medios para la cultura y el bienestar; el pueblo, que deviene "masa" y se convierte en máquina de repetición, se mueve automáticamente en torno de ciertos mitos forjados por los detentadores de poderosos instrumentos que surgieron de la cultura y para la cultura y degeneraron en medios de que esos pocos detentadores dominen el resto de la humanidad manteniéndola envuelta en tinieblas que la incomunican respecto del mundo del ideal. Así, una pequeña minoría destituída de nobles aspiraciones maneja desde reductos casi invisibles a un inmenso proletariado, al que ingresaron en gran parte los restos de las civilizaciones que sucumbieron ante la occidental. Entre los tentáculos de ésta se han conservado sociedades bárbaras, una especie de proletariado externo, cuya venganza de la civilización parece condensarse en el fenómeno de que en un Estado dentro de cuyo ámbito se llegó a las más excelsas manifesta-

ciones de la cultura, hayan prevalecido durante prolongado lapso horriblemente deformadas concepciones salvajes que parecían extintas definitivamente hace siglos.

2.352.—Como es propio de la civilización en sus postrimerías, cuando se divorcia de la cultura que la originó; la civilización occidental se ha cristalizado en el grande Imperio Norteamericano, que es respecto de aquélla lo que el Romano para la civilización helénica (último párrafo del apartado 2.343).

La general petrificación o cristalización se precedió de algunas manifestaciones más o menos precisas del proceso que a ella conducía. Así el prototipo de la gran urbe iba monopolizando la vida social, en desmedro del benéfico equilibrio del campo y la ciudad, y aniquilando a aquella provinciana cuyo espíritu nutría las ciencias y las artes; a la vez que un exacerbado o torcido nacionalismo, desconociendo a pequeñas naciones para fundirlas en otras de signo guerrero o imperialista, privaba a respetables entidades políticas cuyas raíces eran tan profundas como las de la civilización occidental, de su Soberanía convirtiéndolas en circunscripciones de más amplios Estados en el ámbito de aquélla.

Cuestión II: División del mundo

2.353.—El predominio de los Estados Unidos de Norteamérica en el ámbito de la cultura de occidente significa haber entrado ésta en la etapa de las postrimerías, cuando, según se indica en el primer párrafo del apartado 2.339, aguzándose la antítesis de civilización y cultura, la minoría que mediante la primera ejerce predominio, merece el calificativo de bárbaro por llevar a la segunda hacia su aniquilamiento. La cultura declinante se refugia en un proletariado interno, la capa social oprimida por la minoría dominadora, cuya barbarie incita a conglomerados humanos a romper los lazos que los unían a la entidad que llegó a caer bajo esa minoría y a constituirse así en proletariado externo, quien al deshacer esos lazos recae en la barbarie, denominador común de dichos conglomerados y minoría. Conectándose

de alguna manera los dos proletariados por influencias recíprocas, coadyuvan para destruir a la civilización inculta, cuya defensa coincide con la de los intereses de la minoría dominante y se efectúa por un Estado que concreta en favor de ella la energía de la sociedad en la que se realizó la cultura llegada al colapso, pues consiguió eliminar a los otros que compartían la rectoría política de tal sociedad. Contra un Estado bárbaro asentado en lo que fue campo de florecimiento cultural, conspiran, como se echa de ver, un proletariado interno y uno externo, cuya labor conjunta sirve inconscientemente a la supervivencia de la cultura y la civilización, preparando nueva cultura que suceda a la que se desquicia.

El Estado que aspira a devenir el rector único del ámbito social de una civilización llegada a su ocaso por haberse desconectado de su cultura; como sostén que es de los intereses de una minoría, a tales intereses sacrifica elementos de esa civilización necesarios para su vigor y manifestaciones de su espíritu. Tráigase a la memoria cómo el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, reconociendo apresuradamente a la república instaurada en Francia por la revolución de 1848 y apoyando a la revuelta húngara del mismo año, activó los movimientos colectivistas que poco más tarde recibieron su orientación definitiva y su firmeza por el marxismo (Dexter Perkins, "La Política Exterior Norteamericana", Capítulo IV); caído ya el zar durante la primera de las dos grandes conflagraciones, salvó del desastre al gobierno revolucionario ruso concediéndole "un crédito de cien millones de dólares" y enviando armas a Vladivostok; al final de este conflicto, exigiendo que el ejército alemán ocupante del territorio ruso se retirase abandonando sus implementos bélicos al ejército rojo (Alan Moorehead, "La Revolución Rusa", Capítulo XVI), mató las posibilidades y esperanzas de que triunfara una reacción anticomunista; desvirtuando las finalidades por las que se refrenó la agresión nazi, hizo del aplastamiento de ésta la oportunidad para entregar gran parte de Europa al dominio soviético, quien salió de la contienda sólidamente engrandecido; así, desempeñó un papel decisivo en la tragedia que para la humani-

dad entraña el hecho de que Rusia saliera de la órbita de la civilización occidental y se afianzara fuera de ésta, amenazante por disponer de armas que produjo dicha civilización.

2.354.—Como es propio del proletariado externo, el Imperio Moscovita se yergue desafiante respecto del Estado universal que rige a la civilización de cuyo ámbito salió, y procura conectarse con el proletariado interno de ella. El proletariado interno de occidente se constituye por los pueblos comprendidos en el ámbito de la civilización de aquél, salvo la costra superior en la cual se condensa el predominio norteamericano y lo que según se ha dicho llegó a ser proletariado externo. La ideología y consiguientes prácticas de éste procuran penetrar en el proletariado interno; mientras el segundo, esforzándose por mantener la primacía de la personalidad humana pese a su dominador civilizado y bárbaro, logra penetrar paulatinamente en el primero, humanizándolo en cierta medida. La común antipatía relativa a ese dominador va limando las aristas que obstan la armonía de las entidades conservadoras de cuanto de la cultura occidental ha podido salvarse resistiendo a los embates de quienes manejan el poderío encerrado en la civilización que de ella nació y luego cortó sus raíces tornándose su enemiga, y las que, apartándose de esa cultura, cayeron bajo el yugo de la tiranía cuyos signos son la hoz y el martillo: elementos de cultura cristiana dispersos en los entretelones del colectivismo marxista coadyuvan para reverdecer algunos en los pueblos que se mantienen adictos al conjunto de esa cultura; mientras los esclavos de aquel yugo, movidos por esos elementos que ya se demuestran como inherentes a su propia dignidad, se aproximan de manera gradual a los otros. Así, sobre la base de los elementos esenciales de la cultura occidental se gesta una nueva cultura que, fundiendo al proletariado interno que hoy mantiene la primera en la medida posible dado el factor negativo correspondiente al predominio bárbaro y civilizado de los Estados Unidos de Norteamérica, con las sociedades que por influencia de ese predominio se apartaron del ámbito de occidente y, como proletariado externo de éste, se sumieron en una organización asimismo bárbara; terminará con

aquel predominio y con esta organización, caracterizados por un repulsivo materialismo, que en cada uno de los dos se reviste de manera distinta y que en ambos atenta contra la esencia del hombre, considerándolo pieza de una gran máquina o unidad despersonalizada de una suma que significa la magnitud de una masa.

Puede preverse, pues, la formación de una nueva cultura cristiana que comprenda el ámbito al que alcanzó la cultura occidental antes del éxodo ruso. El florecimiento de aquélla implicará la destrucción de las dos dominaciones que hoy agobian a los pueblos de ese ámbito, la tiranía del materialismo capitalista y la tiranía del materialismo marxista: funesto es para las tiranías que los súbditos de ellas recuerden que son hombres. Ese florecimiento tendrá por escenario un conjunto de Estados propiamente tales, como consecuencia de que se hayan destruído las mentadas dominaciones.

2.355.—Hoy comparten el predominio del universo un Estado que impera en occidente; un Imperio bárbaro que resultó del proletariado externo de la civilización occidental, en el ocaso de ésta, y que pasó al mundo oriental, y, asimismo en el mundo oriental, un regenerado Imperio chino, cuyos caracteres, disfrazados o decorados por cierta ideológica nacida en occidente, significan el advenimiento de una nueva fase de la civilización sínica, la única sobreviviente de primera generación según la lista que, siguiendo a Toynbee, presenta el último párrafo del apartado 2.342, el cual incluye entre las sobrevivientes a la índica, de segunda generación, y a la occidental, la ortodoxa cristiana y la islámica, de tercera generación.

En concordancia con el último párrafo del apartado 2.349, procede anotar que, por obra de la civilización occidental, poco queda de la índica en el Estado que se extiende a lo principal de lo que fue su ámbito; que, sin embargo de ostentar con frecuencia como estandarte de lucha la civilización cristiana ortodoxa o griega, Rusia la abandonó, y que los Estados que surgieron en desmedro del Imperio Otomano ingresaron al mundo occidental, poco

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.
BIBLIOTECA

antes de que ese mismo Imperio se convirtiera en República incorporándose a aquél y dejando así de ser el organismo político central de la civilización islámica, y de que el Irán pareciera esforzarse en sacudirse de ésta adoptando la occidental. Las civilizaciones que se mientan como sobrevivientes además de la sínica y la occidental, en verdad agonizan: restos del espíritu de ellas confortan al de algunos pueblos, los cuales, movidos por su sentido íntimo, van, como integrantes del proletariado interno del ámbito de la civilización occidental ya inculta, preparando nuevos florecimientos culturales, que puede esperarse ocurran cuando se derrumbe el colosal dominador de ese ámbito.

2.356.—Un Imperio chino, un Imperio bárbaro y un Estado de occidente se dividen el universo. El segundo, que viene a ser como resultante del éxodo de un proletariado del tercero; vinculándose con el proletariado que permanece en éste, formando parcialidades espirtualmente alimentadas por elementos de una cultura pretérita (no siempre la misma), parece llamado a generar nuevas culturas.

Sin embargo, el cuadro relativamente amable que presenta el futuro de la humanidad si se parte de la hipótesis de que el trayecto de sus civilizaciones corresponda al que se califica de normal en el apartado 2.340, el que lo contrapone al anormal, distinguido por terminar una civilización a consecuencia de que choca con otra que no pertenece a su misma línea genealógica; puede ser destrozado si se consideran circunstancias que, o se dan por vez primera en la historia; o, si ya se presentaron, condujeron por grandes catástrofes a la humanidad desde las mayores alturas hasta profundas simas de las que penosamente salió.

Los dominadores de la sociedad lo son actualmente de las energías físicas del universo, como capaces para desatarlas. ¿Se resignarán a perder su sitial sin antes emplear las armas desintegradoras de la materia? ¿No producirá su empleo la extinción de la especie humana? ¿En qué términos se desarrollarán las relaciones del regenerado Imperio chino y occidente, las del primero

y el ruso, las de éste y el segundo? ¿No caerán en la tentación de dirimir sus divergencias mediante aquellas armas?

Aunque no se provoquen guerras suicidas, existe el peligro de que el desequilibrio producido en lo que se llama la naturaleza, por los excesos de una civilización deshumanizada; no pueda remediarse.

Como el aprendiz de brujo, el hombre que, incuriendo en absurdo al cual sólo el orgullo explica, niega a Dios y se cree Dios; descompone a la naturaleza que cree dominar, y así es a la postre víctima de las fuerzas que impulsó.

Pretendiendo, en sus primeros días, poseer la ciencia del bien y del mal; tratando de llegar al cielo mediante una torre gigantesca, esmerándose en arrancar el fuego del olimpo, cayendo en honda postración por sus tentativas; el hombre muestra el abatimiento al que llega cuando pretende desempeñar el papel de Dios.

CAPITULO 91: NEXOS DE LA CULTURA, LAS CONCEPCIONES POLITICAS Y EL DERECHO EN LA HISTORIA

SECCION I: CURSO DE LAS CIVILIZACIONES Y EL DERECHO

2.357.—Como se dice en el apartado 2.337, las diversas culturas difieren unas de otras por la concepción relativa a los supremos valores, y así, cada una con otro estilo, se manifiestan o traducen exterior y socialmente en las civilizaciones, y a éstas corresponde el sentido esencial de servirlas.

El proceso de pérdida de energía, de conversión de lo dinámico en estático, de petrificación; es el proceso por el que una civilización se desintegra y perece, y aniquila a la cultura de que proviene, como consecuencia de romper el vínculo que existía entre ambas; lo expone el apartado 2.339.

2.358.—Por cuanto las concepciones políticas lo son de cómo el Derecho ha de servir a la justicia (apartado

625), y el sentido de aquél consiste en procurar la realización de ésta (penúltimo párrafo del apartado 8); si la justicia consiste en aspecto del bien, uno de los supremos valores (apartado 11); las concepciones políticas y el Derecho pertenecen al campo de la cultura, y les concierne el curso de las diversas culturas y civilizaciones.

Para servir a la justicia se da al Derecho cierta estructura y él regula su propio desenvolvimiento y su aplicación. Procurando llegar a aquélla, en la creación e interpretación jurídicas se atiende a finalidades más o menos próximas, entre las que la más alta es la que caracteriza a cada una de las concepciones políticas (apartado 625). Si, exagerándose la consideración de esa finalidad característica, se olvidan su jerarquía y su carácter de medio respecto de la justicia; el Derecho degenera en un conjunto de fórmulas de mecánica social que lo mismo se emplean en favor de la sociedad que en su contra. Con su orientación hacia lo superior, con su sentido de servir a la justicia, el Derecho pierde su energía esencial, se torna instrumento inerte que se maneja con mira a resultados ajenos a todos los supremos valores.

En medio de la general destrucción del Derecho, algo debe de quedar en pie. Este exiguo Derecho encerrado en una grande estructura inerte llega a caracterizar las últimas etapas del Estado en que se petrifica una civilización agónica.

SECCION II: TIPOS CULTURALES DENTRO DE LA HISTORIA

2.359.—Aunque, como lo manifiesta el apartado 2.341, las civilizaciones en que se manifiestan la cultura y las culturas, han sido numerosas en el curso de la historia; todas pueden agruparse en torno de tres estilos fundamentales que han caracterizado dentro del mundo de la cultura al mundo oriental, al mundo helénico o clásico y al mundo germánico. Como, aunque no arriban los tres simultáneamente al escenario de la historia, llegan a coexistir en él; la expresión metafórica mundo no ha de entenderse como algo excluyente de otro de la misma clase, y bien puede, si hay temor de confusiones, hablarse de espíritu

oriental, espíritu helénico o clásico y espíritu germánico para prescindir de aquella expresión metafórica.

No carece de utilidad aclarar que por su espíritu pertenecen al mundo oriental las dos grandes civilizaciones americanas, la maya y la andina.

Tampoco es incongruente anotar que una cultura y la correspondiente civilización pueden, especialmente por influencia de las relaciones de la primera y la segunda, pasar de cierto tipo a otro. Así, en la civilización occidental ha prevalecido, distinguiendo sus diversas etapas, ya el espíritu característico del mundo helénico, ya el característico del germano.

2.360.—De estos tres mundos se ocupa la historia, a cuyo campo se llega sólo dentro del marco de una cultura. Con acierto afirma Spengler (Obra citada, primera parte, Capítulo 2, 6) ser la historia universal la biografía de las grandes culturas.

Las terribles catástrofes que han ocurrido en la vida de la humanidad por el divorcio de cultura y civilización, han degradado a grupos de la especie humana, separándolos del común tronco de ésta y sacándolos transitoriamente de la órbita de la cultura. Hasta no retornar a ella, han estado o están fuera de la historia.

2.361.—La historia muestra como el espíritu que caracteriza a cada uno de los tres mundos, subsiste a pesar del ocaso de las culturas en que se concretaba, y luego de opacarse vuelve a brillar, aunque a la postre su fulgor se extinga; muestra asimismo coexistir el espíritu de dos de ellas o de todas en el ámbito de una misma cultura por renacimientos de aspectos de uno dentro de la general primacía de otros.

El mundo oriental, el primero en manifestarse, ha recobrado su vigor después de temporadas de languidecimiento, precursor según parecía de la muerte.

El mundo helénico, formado en ámbito humano que integró al del oriental, se manifiesta en una cultura cuya civilización, di-

vorciada ya de lo más noble de aquélla, se cristaliza en el Imperio Romano; sufre un golpe demoledor al destruirse éste por obra de bárbaros. Conservados, gracias a la Iglesia Católica, en lo más importante los elementos de las referidas cultura y civilización, cuando estaban a punto de perecer; ayudan a esos bárbaros a dejar de serlo, incorporándose definitivamente en la historia; así salvos, varios de ellos se insertan en el mundo germánico, el formado por los más representativos de los destructores de Roma, y, entretejidos, llegan a desplazar en grande escala a lo germano, provocando así el renacimiento de lo clásico.

El mundo germano surge cuando ramas de la especie humana separadas del común tronco de la humanidad, vuelven al campo de la cultura y de la historia desarrollando sus prístinos caracteres y cualidades, por el contacto con elementos del romano al que destruyen, como se dijo en el párrafo anterior. Que el naciente mundo germánico necesite de los depurados moldes y formas del romano, conservados merced a la ya mencionada protección eclesiástica, influye para que ni en los momentos de mayor auge del primero se excluyan de su ámbito elementos del segundo, cuya conservación acarrea el renacimiento de otros.

SECCION III: CARACTERES DE LOS TIPOS DE CULTURA

2.362.—El espíritu oriental, es decir, el espíritu del mundo oriental, se caracteriza por estrechar e intensar las relaciones de Criador y criatura hasta el punto de llevar a su confusión o a la imposibilidad de que a la segunda, aunque sea racional, le corresponda una órbita de libertad, incompatible con la ausencia de causas segundas, de las cuales él prescinde, como prescinde también de que el poder divino se manifiesta cabalmente rigiendo a unos seres finitos mediante otros. Prescindiendo de la escala por la que el hombre se dirige hacia Dios (apartado 12), el espíritu oriental impide perfilar los valores y lo que a su servicio se consagra, dando a todo ordenamiento de la conducta humana el carácter de religioso. Sabido es (apartado 2.044) que

la religión supera la distinción de los valores. Por tanto, en el mundo oriental carece de trascendencia cuanto se refiere a la manera de servir a los valores.

Del "Oriente" dice Cantú ("Historia Universal", "Epílogo" de la época IV) que, "viviendo en el espacio, no en el tiempo, imagen e historia de la naturaleza, reposa inmóvil en una unidad indefinida, la cual contiene y absorbe en sí religión, costumbres, leyes, constitución, todo, sin dejar nunca que brote la libertad personal".

2.363.—El espíritu helénico, es decir, el tipo helénico de cultura, tiende a humanizar lo divino; mientras el espíritu oriental, a divinizar lo humano: para el oriental, en cierto sentido, el hombre es parte, manifestación o aspecto de la divinidad; mientras para el helénico lo divino llega a reducirse a creación humana.

En Grecia, ámbito primero del tipo helénico de cultura, se pasa de la adoración de Dios a la de las fuerzas físicas por El creadas que aparecen con mayor brillantez y así manifiestan su poder; luego se personifican esas fuerzas, identificándolas con individuos que desempeñaron papel prominente en remotos acontecimientos de trascendencia universal o local; desvinculado de Dios —salvo el conocimiento de unos pocos iniciados en los misterios de una religión esotérica— lo concerniente a esos individuos, su culto y su evocación constituyen un recurso de los hombres en sus intentos de embellecer la expresión de sus ideas y de facilitar la conquista de lo que anhelan.

Lo que en Grecia ocurre en lo religioso, explica los caracteres del tipo de su cultura. Quienes guiados por su razón y auxiliados por su fantasía llegan a fabricar dioses para cumplir finalidades circunstanciales, se inclinan a considerar la primera como el principio de todo Orden y a conceptuar a la sujeción como fundada en la voluntad de aquel sobre que recae. Por esto, como asevera Gettell ("Historia de las Ideas Políticas", III, 8), los ideales de libertad y democracia fueron el principal aporte del

pensamiento político griego para el patrimonio cultural de la humanidad.

Cuando el ámbito del mundo helénico se extendió desde Grecia a Roma, el Estado romano devino el Estado de la civilización helénica y ésta llegó a prescindir del vínculo con su cultura acabando por asfixiarla, no sin antes extremar sus características. En Roma, el politeismo griego se racionaliza más y se coloca al servicio directo del Estado, el cual, desvinculándose de todo fin superior, llega a ocupar el lugar de Dios (Cantú, Obra citada, "Epilogo" de la época V).

2.364.—El espíritu germánico, al ingresar en la historia universal por influencia de su contacto con el helénico o clásico, manifesta el caudal de verdades primitivas que las ramas de la especie humana en que se originó el mundo germano, habían conservado mientras estuvieron separadas del común tronco de la humanidad.

A diferencia del espíritu heleno, el germano es sintético; atiende primordialmente al Orden universal, establecido por un Ser supremo que todo lo regula; también, a la consiguiente jerarquía de lo seres finitos; considera que por ese Orden los hombres son naturalmente sociables, y así han de tomarse por las regulaciones de que son objeto, como vinculados entre los que coexisten y además con sus ascendientes.

SECCION IV: CORRESPONDENCIA POLITICA DE LOS TIPOS DE CULTURA

2.365.—Con la aseveración (formulada en el apartado 2.362) de que en el mundo oriental carece de trascendencia la manera de servir a los valores, concuerda no caracterizarlo una concepción política, si bien a la índole peculiar de él repugna el individualismo: éste, como dice el apartado 622, entre lo que la justicia exige del Derecho, da preferencia a la seguridad, que supone generalidad, sobre la individuación de los casos concretos; contraponiéndose a lo peculiar del espíritu oriental, ante el

que no cabe otra seguridad que la entrañada en el gobierno divino —teocracia—, ni obstáculo para que este gobierno realice perfectamente, sin necesitar de norma jurídica general, la justicia en todos y cada uno de los casos.

El Derecho que mejor corresponde al espíritu oriental, es aquél cuyos caracteres, a la concepción colectivista, según se echa de ver por el apartado 622. Atenuaciones de los caracteres del Derecho colectivista en el mundo oriental provienen, ya de recuerdos o huellas de verdades primitivas que se conocieron por la humanidad desde antes de su división o fraccionamiento, ya de atemperaciones del espíritu oriental producidas en su ámbito por influencias de cualquiera de los otros dos que distinguen los tipos culturales.

Es en el ámbito propio del mundo oriental donde se dan las más claras realizaciones de un Derecho cuyos caracteres son los del inspirado en la concepción política colectivista. Atiéndase a los caracteres del Imperio Incásico, el Estado de la civilización andina, ya decadente cuando la destruyó la occidental (Toynbee, Obra citada, I, C, I, b; XII, C, I); a los del Imperio Soviético, que ha llevado hacia el mundo oriental a Rusia, en apariencia definitivamente incorporada a la civilización occidental; a los del poco ha restaurado grande Imperio Chino, que consolidó en el mundo oriental un admirable exponente suyo quien parecía a punto de abandonar su recinto.

2.366.—El espíritu helénico se refleja cabalmente en el individualismo, que ha alcanzado su máxima expresión dentro de la historia en el Derecho romano; así como el espíritu germano, en la concepción transpersonal, la que inspira al Derecho germánico.

En concordancia con la tesis expuesta en el último párrafo de apartado 2.359, el predominio de la concepción política individualista y el de la transpersonal se han sucedido y alternado en un mismo ámbito, reflejándose así en lo jurídico el paso de una cultura y su correspondiente civilización desde el mundo individualista hasta el germánico y el retorno desde éste hacia aquél.

Por el anotado entrecruzamiento de los mundos heleno y germánico, ambos se han tomado como unidad para contraponerla a la oriental, separándose de esta manera oriente y occidente.

2.367.—Las etapas que en el mundo occidental se determinan por el predominio de lo heleno o el de lo germano en su ámbito, repercuten dentro del mundo oriental, pues han significado para éste mermas o extensiones o también cambio, acentuación o debilitamiento de ciertas modalidades. Recuérdese el caso de las civilizaciones maya y andina, pertenecientes al mundo oriental, que sucumbieron ante los golpes de occidente, cuando en éste sucedía al predominio de lo germano el de lo helénico especificado por caracteres romanos. Véase la influencia que los avatares de occidente en la última etapa de su vida ejercen para que surjan regímenes que responden al colectivismo oriental, en el ámbito propio de aquél o en el de parte del mundo oriental que se hallaba a punto de ser absorbida por occidente.

2.368.—Distinguidos occidente y oriente, expónense, con la indispensable trama histórica, los caracteres principales de las concreciones jurídicas de las dos concepciones políticas cuya diferencia corresponde en el primero a la de lo clásico y lo germánico, y de la peculiar del segundo.

SECCION V: CONCRECIONES JURIDICAS QUE EN LA HISTORIA DE OCCIDENTE SE DAN DE SUS CONCEPCIONES POLITICAS CARACTERISTICAS

2.369.—El prototipo del derecho individualista es el Derecho romano.

Como dice Ahrens ("Historia del Derecho", primera parte, Capítulo I, 2), el Derecho de un pueblo refleja la concepción que éste tiene del mundo y de la vida, y su propio carácter, con el que la desenvuelve. El carácter de los romanos es agudo y analítico, no sintético. No relacionan al Orden jurídico con el Orden universal, del que es una manifestación; ni con la armonía uni-

versal; ni consideran al fin del Derecho, la justicia —llegan a reducir la segunda al primero, considerando justo lo que prescribe el Derecho—; ni en cada una de las relaciones jurídicas, su fin inmediato, el interés que debe ser protegido; ni la relación del Derecho con la moral. Reducen al Orden jurídico a un mecanismo que por su forma exterior perfecta es apto para cualesquier objetivos. Prescindiendo de lo que al Derecho por su esencia corresponde proteger, de su espíritu; se llega a una especie de magistral habilidad para dar apariencias jurídicas a las mayores iniquidades (Cantú, Obra citada, "Epílogo" de la época V), que minan los fundamentos del Orden social.

El excesivo formalismo del Derecho romano, que por él desatendía al papel primordial del Orden jurídico, era síntoma de la descomposición de la sociedad romana, a la vez que constituía factor para acelerarla. Fácilmente sucumbió tal sociedad ante los golpes de otras que volvieron al escenario de la historia universal por el contacto con el mundo romano. Entre esas sociedades, eran las constituídas por germanos las más aptas para llenar el vacío que significaba para la humanidad la disolución del mundo romano: lo eran por la concepción que aquéllos tenían del mundo y de la vida, concepción manifestada en lo político y en lo jurídico. El Derecho germánico procura alcanzar los fines y bienes superiores de la humanidad ordenando escalonadamente hacia ellos los demás, de modo que las diversas esferas de la vida formen un todo orgánico y armónico; teniendo presente su fin primordial, atiende en cada relación jurídica a su finalidad propia e inmediata, y por consiguiente a lo protegido mediante ella, sin limitarse únicamente a la forma; concibe a la sociedad constitutiva del Estado como integrada no sólo por individuos, tomando a éstos como integrantes de múltiples sociedades inferiores, como enlazados por múltiples vínculos corporativos cuyos fines a su vez se ordenan hacia el de dicha sociedad, que es sociedad de sociedades.

La tosquedad del Derecho germánico en lo formal lo llevó a desarrollar su espíritu en algunos aspectos por cauces romanos,

conservándose así elementos del Derecho clásico que fueron el germen para el renacimiento de todo su conjunto.

Caracteriza a la Edad Media, la etapa del mundo occidental cuyo comienzo es el del predominio del espíritu germano consiguiente de la caída de Roma, el empleo de formas del Derecho romano, residuos de antiguas instituciones suyas, para el intento de organizar al mundo dentro de un Orden unitario y jerarárquico en que se pasara gradualmente desde lo universal hasta lo indidual.

2.370.—Como ya lo dijimos, el predominio germánico no implicó el fenecimiento de lo heleno. Durante la Edad Media, elementos y manifestaciones de la cultura helénica, comprendiendo su etapa romana, se conservaron merced sobre todo a la Iglesia, y especialmente bajo su influencia fueron objeto de estudios más y más extensos y profundos; aquélla, para su Derecho e instituciones, dio formas romanas a muchos aspectos del espíritu germánico; comentadores y analistas de un Derecho romano por la forma, aunque en su fondo respondiera en mucho a influencias orientales, coadyuvaron para que se generalizara en occidente una gran admiración por la forma de lo clásico. De aquélla se pasó a la materia correspondiente, y se produjo un renacimiento del mundo clásico que señaló el fin del Medioevo y el comienzo de la etapa de la vida del mundo occidental denominada Edad Moderna.

En la Edad Moderna, dominando la concepción política romana y decayendo la germánica, prevaleciente en la Edad Media; se tiende al centralismo y a la uniformidad; decaen las sociedades intermedias entre el individuo y la sociedad civil, la que aparece como compuesta sólo de individuos y considera al hombre abstracto, al "individuo sin individualidad" (Radbruch, ob. cit., Nº 8); se reduce al Derecho a un instrumento que por su forma es apto para cualesquier fines, desvinculándole de los que le son propios; se desconectan los bienes económicos de las finalidades que los justifican, llegándose al capitalismo. Así como en Roma el Derecho formalista, divorciado de sus fines superio-

res, favoreció la instauración de aquella dictadura tan prolongada que fue el Imperio; la vuelta a la concepción jurídica romana se tradujo en Europa por el absolutismo de los Monarcas, que duró tres siglos y terminó sobre todo por influencia de doctrinas y movimientos que en verdad significaban el desconocimiento del principio mismo de autoridad, colocándolo en el pueblo: el individualismo extremado puede conducir por igual hacia el absolutismo o dictadura de los gobernantes y a la negación de la autoridad.

2.371.—Todos los caracteres de la organización medieval no desaparecen de golpe: subsisten parcialmente hasta que sean eliminados por la segunda fase del movimiento individualista, que caracteriza a la etapa de la vida de occidente llamada Edad Contemporánea, en la que maduran por completo los frutos del movimiento intelectual renacentista que determina ya los caracteres de la Edad Moderna, y de consiguiente se acentúan en lo fundamental los de ésta, si bien algunas de sus consecuencias son opuestas en las dos edades: en la Edad Contemporánea se extrema la concepción individualista; se deducen de ella principios totalmente opuestos al absolutismo, advirtiéndose los males de éste sin llegar a su causa; a nombre del pueblo, del cual se hace provenir la autoridad, se quiere establecer instituciones idénticas en todas las naciones; así como se parte del individuo en abstracto, se parte de naciones sin nacionalidad.

La forma típica, aunque no la única, del individualismo, es en la Edad Contemporánea el liberalismo, que por lo general propugna Constituciones que sirvan al fin del Derecho a través de la idea de libertad, es decir, como se sabe por el apartado 135, Constituciones que consagren garantías humanas, instituyan un sistema de equilibrio en el ejercicio de la actividad estatal y establezcan la participación del pueblo en la producción del Orden jurídico.

Como reacción contra el formalismo liberal que, suponiendo una igualdad ficticia, mantiene desigualdades que obstan para la efectividad del amparo que las Constituciones en él inspiradas

brindan al hombre; surgió en la Edad Contemporánea un socialismo democrático, que, atemperando el individualismo por influencias colectivistas y transpersonales, procura principalmente por preceptos administrativos hacer efectiva la igualdad y las garantías que parten de la hipótesis de que la hay.

Principalmente a raíz del fracaso de la gran revolución de 1848 que parecía la ocasión propicia para que alcanzara influencia decisiva en los Estados de Europa, el socialismo democrático es reemplazado dentro del teatro de las luchas políticas, ya en la segunda mitad del siglo XIX, por el comunismo, manifestación del espíritu oriental.

Así como cierta exacerbación del individualismo provocó en calidad de reacción al socialismo y luego al comunismo; en otra dirección condujo al anarquismo, apoteosis del hombre exento de toda sujeción que muy en boga estuvo en la Europa de fines del siglo XIX.

SECCION VI: CONCRECIONES JURIDICAS QUE EN LA HISTORIA SE DAN DE LA CONCEPCION POLITICA PECULIAR DEL MUNDO ORIENTAL

2.372.—Una de las dos culturas de tipo oriental que florecieron en América, es la andina, la cual, cristalizada en el Imperio de los Incas, había llegado ya a su ocaso al tiempo de ser destruida por la occidental, cuando en ésta el predominio del espíritu germano cesaba por retorno del predominio de lo clásico, y en consecuencia comenzaba la etapa designada como Edad Moderna, finalizando el Medievo. Sólo de pasada tocamos aquí a la cultura andina, dados el objetivo de los Capítulos 89 y 90 y el plan del Libro Séptimo, objetivo y plan que se indican o exponen en el Capítulo 93.

2.373.—En la última etapa de la cultura occidental; cuando durante la Edad Contemporánea la civilización que produjo, se divorcia de aquélla y la va asfixiando, cristalizándose

en un Estado que se llama los Estados Unidos de Norteamérica y logra predominar merced a la decadencia de los otros; un coloso abandona el mundo occidental, retornando al oriental, y otro se afirma en éste cuando parecía dejarlo para siempre. Ambos revelan el espíritu oriental por el más extremado colectivismo, para el que coadyuva la repugnancia que inspiran las degeneraciones en que ha caído aquello a que corresponde concretar la concepción política que prevalece en occidente, cuyo conjunto ya presenta el espectáculo propio del desastre que acarrea la civilización que olvida a la cultura de la cual nació.

Expónese brevemente los caracteres del Orden jurídico mediante el que esos dos colosos procuran servir a la concepción política colectivista.

2.374.—Tomando por ocasión la guerra que envuelve a gran parte de la humanidad desde 1914 a 1918 y es el comienzo del fin de la cultura de occidente, Rusia, que entró de una manera firme y precisa dentro del marco de la civilización occidental desde los albores del siglo XVIII, si bien desde el siglo XIV mantuvo contactos con corrientes transmisoras de la influencia de aquélla; se salió bruscamente de dicho marco, deviniendo Unión Soviética y penetrando en el mundo oriental con el signo del colectivismo, para cuya adopción integral influyeron, en cierta manera, antecedentes históricos constituídos por un remoto régimen de propiedad agraria, y de manera más brillante el marxismo, doctrina filosófica que, surgida a mediados del siglo XIX, aborda fundamentales problemas de la vida humana bajo la influencia tal vez inconsciente por indirecta de un panteísmo característico de algunas de las manifestaciones del espíritu oriental. Aunque parezca extraño decirlo, el materialismo, que constituye uno de los distintivos del marxismo, puede reducirse a panteísmo: lo que constituye la única realidad para quienes niegan a Dios, es o llega a ser el dios de ellos.

En el Derecho soviético se dan con la mayor crudeza las cualidades peculiares del inspirado en la concepción colectivista (apartado 622): concediendo una clara supremacía a la indivi-

duación sobre la seguridad, exigencia, como aquélla, de la justicia; pretende realizarla del mejor modo posible en cada uno de los casos concretos por normas individuales fundadas directamente en normas generales que ocupan la esfera más alta del Orden jurídico.

Aunque desemboca el Derecho soviético en la norma suprema hipotética fundamental a través de una Constitución (apartado 108), ésta se desnaturaliza, deviene mera apariencia, por ciertas características que la privan de todo sentido jurídico y la degradan a la categoría de adorno del proletariado, cuyo instrumento es el Orden jurídico; instituye un Organo supremo, cuya existencia repugna a la esencia de la Constitución (apartado 121); impone para ser titular de todos los derechos que dice establecer, el requisito de la calidad de trabajador, sin precisar lo relativo a su otorgamiento; supedita el ejercicio de los derechos políticos a la voluntad de cierta organización de trabajadores (Kelsen, "Teoría Comunista del Derecho y del Estado", parte II de la "Teoría del Estado"; García Pelayo, "Derecho Constitucional Comparado", capítulo XI de la parte II).

Es delito cualquier acción u omisión contraria a la estructura del Estado soviético. Los tipos que en ciertas normas generales se trazan de infracciones de carácter penal, constituyen ejemplos, extremándose así la adopción de la analogía. Una de las infracciones consiste en abstenerse de denunciar el acto que sea punible como contrarrevolucionario.

La concepción politicojurídica que inspira al Derecho soviético en la solución del problema del tipo de la infracción, manifiéstase con mayor vigor al preceptuar aquel Derecho la aplicación de un "tratamiento médico" a los individuos peligrosos.

El sacrificio de la seguridad en aras de la individuación se consuma por las regulaciones que versan sobre judicatura, interpretación y pruebas.

La primera es instrumento de la lucha de clases dirigida por los trabajadores. Al proletariado corresponde la administración

de justicia. Los tribunales del pueblo deben someter esa administración al poder obrero, interpretando su espíritu, sus reivindicaciones inmediatas (Horacio de Castro, "Principios de Derecho Soviético", Libro II, secciones I, III y IV; Jiménez de Asúa, ob cit, Nº 554).

"El Derecho soviético rechaza el método jurídico formal" o "interpretación formal", que "se expresa en la incapacidad de salirse de los límites" constituídos por la "letra" "de la ley"; así como "la calificación de las pruebas basada en cualquier método formal". Sus normas procesales adjudican la competencia en la calificación de las pruebas, tanto en lo penal como en lo civil, exclusivamente al tribunal, y establecen como base única para ello la convicción íntima del Juez que se apoya en el examen de todas las circunstancias de la causa en su conjunto: "cualquier circunstancia puede servir de prueba en un asunto independientemente de su contenido o valor".

"La convicción íntima, que constituye el resultado, el resumen, de la actividad de los jueces..., determina el contenido del fallo o sentencia"; "se forma a base de los hechos o circunstancias examinados por el tribunal, comprobados y sopesados por los jueces a solas con su conciencia". "El Tribunal soviético aspira a establecer la verdad material, o, con otras palabras, la verdad auténtica" (Vishinski, "La teoría de la prueba en el derecho soviético"; subdivisiones I, III y V).

Sin sujeción a norma alguna que no sea la suprema hipotética del Orden estatal, dada la mera apariencia a que se reduce la Constitución por lo anotado en el tercer párrafo, se pueden producir normas individuales que pretenden determinar la verdad y la justicia en el caso concreto y puntualizar en éste si el hombre al que involucra merece alguna protección jurídica: no tiene acceso a ella si no se le califica de trabajador, de proletario.

El hombre que no alcanza se le denomine trabajador o proletario, se halla sumido en una oprobiosa esclavitud incompatible con la índole de la cultura occidental y característica de las más tris-

tes manifestaciones del despotismo que se ha conceptuado signo de la degradación del espíritu oriental.

2.375.—Poco antes de la gran guerra ya referida (apartado 2.374) que dura desde 1914 hasta 1918, la civilización occidental parece haber iniciado el proceso de incorporar a su ámbito a China. Secuela de esa gran guerra es la que comienza en 1939 y termina en 1945 y constituye el segundo acto de la tragedia que entraña el ocaso de esa civilización, divorciada ya de la cultura que la originó. La Rusia Soviética, uno de los dos triunfadores de la última conflagración mundial, influye para que la China se afirme en el mundo oriental, del que parecía salir para siempre.

La China, que había sido en múltiples ocasiones víctima de horrendos desafueros provenientes de la civilización occidental ya divorciada de su cultura, adopta el marxismo para fortalecerse internamente y enfrentarse contra aquélla. Tratando de llevar por la vía marxista al colectivismo hasta sus últimas consecuencias, el nuevo Imperio Chino se aparta de la Rusia devenida Unión Soviética, que antaño fue uno de los ejecutores de los desmanes de occidente y que hoy ha transigido con el capitalismo, traducción materialista del individualismo, para competir con él, en ciertos campos (León Trotsky, "La Revolución China", 4, 5, 7, 10 y 12; Cavendish y Gray, "La Revolución Cultural y la Crisis China", III, IV y V; Enrica Collotti Pischel, "La Revolución Cultural China"; Charles Bettelheim, "China y URSS: dos modelos de industrialización"; Marco Maccio, "Partido, técnicos y clase obrera en la revolución china", y "La dialéctica partido-masas en la teoría china"; Isaac Deutscher, "La Revolución Cultural China"; Rossana Rossanda, "El marxismo de Mao Tse-tung"; Mao Tse-tung, "Sobre las diez grandes relaciones").

La "Constitución de la República Popular China", con su texto adoptado el 17 de enero de 1975, encierra en preceptos muy claros el aserto de que en China no hay Constitución, y revela sacrificarse por completo en el Orden jurídico la seguridad en aras de la individuación.

Establece la "Constitución" la "dictadura del proletariado" (Art. 1º), y para ejercerla, como "órgano supremo" "bajo la dirección del partido comunista", una "Asamblea popular", cuyos miembros son los electos para tales y las "personalidades patriotas" invitadas para el efecto (Art. 16).

Corresponden a esta Asamblea todas las atribuciones que "considere necesario asumir". Respecto de la "autoridad judicial", se prescribe la desempeñen el "Tribunal Popular Supremo" y otros "tribunales populares"; que "en la fiscalización" y "en la vista de las causas" se aplique "la línea de masas", y que en "los casos criminales contrarrevolucionarios graves", se movilicen "las masas" "para que los discutan y critiquen" (Art. 25). "El presidente del Comité Central del Partido Comunista" "comanda las fuerzas armadas" (Art. 15). . .

Entre los "deberes básicos de los ciudadanos" se comprende el de "apoyar la dirección del partido comunista de China" (Art. 26). La ley puede privar del derecho de elegir y ser elegido a los ciudadanos (Art. 27), y destituye en general de los "derechos políticos" "a los terratenientes, campesinos ricos, capitalistas reaccionarios y demás elementos nocivos" (Art. 14).

Las calificaciones de que dependen la integración y el funcionamiento de los órganos estatales y toda protección jurídica, se dan o niegan en cada uno de los casos concretos, sin necesaria sujeción a ninguna norma general que no sea la que, con el nombre de Constitución, se reduce a dar fuerza jurídica a lo que preceptúa directa o indirectamente cierto órgano.

2.376.—De la segunda etapa que según se ha dicho abarcó la conflagración mundial y del malestar consiguiente aprovecharon ciertas sociedades sujetas al más despiadado yugo imperialista, peculiar de la civilización occidental ya inculta, para luchar contra él en pos de la Soberanía. Como reacción contra los signos de la servidumbre, esas sociedades abrigaron simpatía para los del colectivismo marxista.

Producida la división entre el marxismo de tipo soviético y el marxismo de tipo chino, uno y otro se han disputado la primacía en las referidas sociedades, las cuales han preferido claramente una de las dos o han procurado conciliarlos en los Estados que han constituído.

Los casos a que aluden los dos párrafos precedentes, han tenido por escenario América, Asia y Africa. No pueden confundirse con los de las zonas de Europa que se entregaron, de manera más o menos mediatas, por los Estados Unidos a la Rusia llamada Unión Soviética como lo manifiesta en el último párrafo el apartado 2.353.

CAPITULO 92: CONCRECIONES E INFERENCIAS RELATIVAS AL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

2.377.—Según lo revelan los apartados 150, 151 y 153, la sociedad total que organizada jurídicamente constituye el Estado ecuatoriano, integraba el conjunto social informado por la civilización andina (apartado 2.341), cuando se produjo el choque de esta civilización y la occidental, y como consecuencia la primera pereció como tal, aunque rastros o manifestaciones aisladas subsistieran. Por tal choque, dicha sociedad se incorporó a la civilización occidental.

2.378.—A ésta se incorporó, entre las sociedades a que abarcaba la civilización andina, por obra de España.

El contacto de la civilización occidental con la maya y la andina, mortal para los dos últimas, nos da el sentido de la conquista española de América.

2.379.—Por efecto de la Conquista, España dictó el Derecho que rigió en la sociedad hoy constitutiva del Estado ecuatoriano, sociedad cuyo adjetivo propio es el de quiteña, hasta que alcanzó su emancipación de aquélla (apartado 155). Los factores que influyeron para la formación y caracteres

del Derecho de España, explican los del Derecho que el Gobierno de ésta dictó para América, y así para la sociedad quiteña.

El Derecho dado por España para América tiene mucho que ver con la integración de los Estados que en la segunda se formaron definitivamente al emanciparse de la primera, o como consecuencia de su separación, y con cualidades del Derecho dictado para ellos.

2.380.—Que España, como partícipe de la civilización occidental, pasara del signo germánico al romano y luego incurriera en su agudización propia de la Edad Contemporánea (apartados 2.369, 2.370 y 2.371), repercutió en caracteres jurídicopolíticos de los Estados que se conformaron en América a raíz o como consecuencia de que ésta se independizó de España; así como las diferencias de uno y otro signos y la marcha desde el uno hacia el otro, en el curso jurídico político de los referidos Estados.

A este curso llegan las repercusiones que en el mundo oriental y en sus relaciones con el mundo occidental produce haberse extremado en éste lo típico del romanismo (apartados 2.371 y 2.373).

2.381.—El corto lapso durante el que la Nación quiteña emancipada de España fue parte de Colombia (apartado 155), merece considerarse tan sólo porque las instituciones de ésta condensan la influencia de los factores históricos que ya se expresaron y son anteriores a ellas. Manifiestan esa influencia las Constituciones dictadas para regir a Colombia durante el referido lapso.

2.382.—Las consideraciones que se han formulado en el presente Capítulo, revelan la necesidad o al menos la conveniencia de los tres precedentes para dar cabal sentido a la historia del Derecho Constitucional ecuatoriano, ubicándola,

como es propio hacerlo por la esencia del Derecho, en el curso de la cultura y de sus manifestaciones politicas, y a la vez justifican que la exposición de esa historia se encierre en dos Títulos que versen, respectivamente, sobre los antecedentes de aquel Derecho y sobre su desenvolvimiento.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

TITULO VEINTIDOS

ANTECEDENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

CAPITULO 93: COMPRENSION

2.383.—Lo expuesto en los apartados 2.377, 2.378, 2.379, 2.380 y 2.381 sirve de fundamento para ordenar la exposición que versa sobre los antecedentes del Derecho Constitucional ecuatoriano distinguiendo lo anterior a los hispánicos y lo hispánico y consignando luego el conjunto de factores que militan para que surja aquel Derecho con sus características.

Dado el objeto propio de la Obra, trataremos de todo ello en torno del Derecho político.

2.384.—Inferimos del apartado 2.383 dividir dicha exposición en tres Capítulos que se denominan "Derecho Prehispánico", "Derecho Hispánico", y "Conjunto de factores para la formación del Derecho Constitucional ecuatoriano".

CAPITULO 94: DERECHO PREHISPANICO

SECCION I: VISION GENERAL DE LO PREHISPANICO

2.385.—Cuando se inició la conquista española en Sudamérica, había transcurrido poco más de medio siglo —unos sesenta años— desde que la incásica de la región interan-

dina hoy ecuatoriana comenzó. El Imperio de los Incas, luego de ardua lucha, la sometió; pero no pudo penetrar en la región oriental ni alcanzó una dominación continua ni estable en el litoral devenidos ecuatorianos (apartado 154).

Como ya lo dijimos (apartados 151 y 152), dicha región interandina hallábase habitada por tribus cuyo origen era caribe o maya; entre ellas alcanzaron mayor desarrollo las de los Quitus, Puruhaes y Cañaris, quienes, así como las tribus caribes de los Zarzas y Paltas, por estímulo de la amenaza incásica, se vincularon y estrecharon sus lazos internos.

2.386.—Nada preciso se conoce acerca de la organización, Derecho ni régimen político de las tribus referidas en el párrafo precedente. Suelen atribuírseles caracteres que corresponden por lo común al tipo de desarrollo que se asigna a aquéllas, sin que falten arbitrarias traslaciones de entidades o elementos peculiares del Gobierno castellano o del hispánico (Padre Juan de Velasco, "Historia del Reino de Quito", "Historia Antigua", Libro I, 2; Jijón y Caamaño, Obra y lugar citados).

Vincúlase la observación relativa a traslaciones con lo dicho en el primer párrafo del apartado 152.

SECCION II: EL IMPERIO INCASICO Y SU CIVILIZACION

2.387.—Por los apartados 2.339, 2.340, 2.341, 2.342, 2.343, 2.346 y 2.347, a los que nos remitimos para evitar repeticiones; se capta el alcance de los siguientes asertos: la civilización andina se comprende entre las de primera generación; pereció por choque contra la occidental, sin dejar sucesor ni influir en el desarrollo de la que causó su destrucción; cuando así pereció, se hallaba en declinación y habíase cristalizado en el Imperio de los Incas, el cual dio término a un "tiempo de angustias".

2.388.—A que la civilización andina lo sea de primera generación, no obsta la verdad de que nació "a estímulo" de otra, la civilización maya. La civilización andina sur-

gió y se desarrolló con "estilo" y estructura distintos de los correspondientes a la maya: entre una y otra civilizaciones no hay vínculo de filiación, sino "contactos" ajenos a él (Toynbee, Obra citada, XIV, C, x, 5; apartado 2.341 de la presente Obra).

2.389.—La civilización andina había llegado a la mayor altura en su fase del Tiahuanaco, llamada "Civilización del Tiahuanaco", a cuyo rápido eclipse siguió en su ámbito "una era de desorden y de perturbaciones" hasta que se conformó el Estado incásico (Baudin, Obra citada, 3), el cual, en la primera mitad del siglo XV, llegó a ser el Estado universal de la civilización andina, ya declinante.

SECCION III: CARACTERES DEL ESTADO INCASICO

Cuestión I: Caracteres Generales

2.390.—El Estado incásico era una monarquía autocrática. Su Derecho respondía en el conjunto a la concepción colectivista (apartado 2.365). El pueblo comprendía diversas clases sociales rigidamente separadas.

2.391.—El Monarca, Inca, aparecía como hijo del sol, tenido por primera de las divinidades, salvo lo que se dirá sobre religión dentro del apartado 2.400. Era un gobernante absoluto que evitaba el despotismo, pues en sus actos procuraba observar las reglas tradicionales y mantener ciertas líneas de conducta que evitaban los inconvenientes de las sustituciones en el ejercicio del poder.

Según aquellas reglas, la monarquía era hereditaria: su titular designaba sucesor de entre los hijos que había tenido en su hermana mayor, la Coya, su cónyuge legítima.

Del Inca, dueño en principio de todos los bienes de carácter económico, dependían su disfrute y en general todos los actos de los súbditos, regulados mediante una férrea y bien distribuída jerarquía gubernativa, en la que se fundían lo administrativo y lo jurisdiccional.

Cuestión II: Divisiones Territorial y Demográfica

2.392.—El Imperio de los Incas, llamado por éstos Tahuantinsuyo, "como quien dice la redondez de la tierra" (González Suárez, "Historia General de la República del Ecuador", Libro Primero, Capítulo Sexto, VI), se dividía en cuatro departamentos, correspondientes a los cuatro puntos cardinales. En cada uno de ellos había un funcionario superior a quien los españoles llamaban Virrey, bajo cuya autoridad se desarrollaba la división decimal, que con la basada en la edad caracteriza en mucho a la organización incásica.

2.393.—Por el sistema de división decimal, sobre la base de registros, reuníanse los jefes de familia en grupos de diez: cinco de éstos, en uno de cincuenta; dos de cincuenta, en uno de ciento; cinco centurias, en una compañía de quinientos; dos compañías, en una agrupación de mil; diez de mil, en una más amplia; cuatro de diez mil, en la división, más extensa, de cuarenta mil. Cada uno de los referidos grupos estaba sujeto a uno de sus integrantes, el jefe, cuyo título era distinto según de cual se tratara. El jefe de grupo estaba sometido al del inmediatamente más amplio. El Gobernador, jefe de agrupación de cuarenta mil y dependiente directo del Virrey, era designado como éste por el Inca y nombraba a los jefes de diez mil y a los de mil; así como éstos, a los jefes inferiores.

Solían los Incas, al dominar una tribu no sujeta a castigo, conservar a sus jefes o régulos como autoridades, Curacas, de ellas, de tal manera que se englobaran dentro de la "jerarquía en el lugar determinado por la importancia numérica" (Baudin, Obra citada, 7).

"Cada mes el jefe inferior daba cuenta á su inmediato superior de todo cuanto había pasado en su grupo, y de este modo llegaba á conocimiento del Inca hasta la más insignificante circunstancia que podía llamar la atención en el punto más remoto de su dilatado imperio". "Los decuriones ó jefes de diez individuos tenían obligación de visitar á sus dependientes cuando éstos

estuvieran comiendo, para vigilar sobre el aseo y limpieza de sus habitaciones y personas. Tanta era y tan íntima la dependencia y sujeción en que" el Monarca mantenía "á sus subditos" (González Suárez, Obra citada, Libro Primero, Capítulo Sexto, II).

2.394.—La división decimal tenía por uno de sus fines principales la organización del trabajo, a la que se reducía también la cuestión tributaria, pues los tributos siempre consistían en trabajo; y se combinó con la división por edades, posible sólo gracias al mecanismo que encerraba la primera y enderezada a la misma organización.

En los registros demográficos, los hombres se clasificaban por edades, y con este criterio se formaron múltiples divisiones, compuestas: la primera, por los que habían llegado a los sesenta años, quienes se hallaban exentos de la obligación de trabajar y recibían de los bienes del Inca lo necesario para subsistir; la segunda, por aquellos cuya edad se comprendía entre los cincuenta años y los sesenta, también exentos de servicios que no fueran algunos en campos destinados a ciertos productos; la tercera, por los nacidos hace más de veinticinco años y menos de cincuenta, quienes llevaban sobre sí casi en su totalidad el peso del trabajo y de la guerra; la cuarta, por los que habían llegado a los veinte años y no a los veinticinco, quienes eran auxiliares en las faenas de los de la clase anterior; la quinta, por los comprendidos entre los dieciséis y los veinte años, auxiliares en grado inferior de ciertas tareas; las otras, por menores de dieciséis años, libres del papel de productores, y más bien acreedores a los frutos del trabajo de los demás.

Cuestión III: Economía

2.395.—Los Incas encontraron entre los indígenas a que fueron sojuzgando, como cédula social, el Ayllu, conjunto de familias que se tenían por provenientes de un mismo tronco y que era dueño de las tierras, cultivadas en común. Combinándolo con su sistema colectivista centralizador, lo redujeron

a la unidad de diez familias comprendidas dentro del sistema decimal (apartado 2.393).

Dentro de la comunidad agraria así constituída, se hacía anualmente, para su cultivo, el reparto de tierras, en las que se distinguían tres fracciones, aunque pertenecían todas en principio al Inca; pues el producto de unas se dedicaba al culto del sol; el de otras, al Soberano, y el de una tercera clase, a la comunidad misma.

Las de esta clase repartíanse entre los jefes de familia, para que se aprovecharan de sus frutos, teniendo como punto de referencia el Tupu, que significaba la extensión de terreno tenida por suficiente a un hombre casado sin hijos: el varón recibía un Tupu al tomar mujer, otro por cada hijo de sexo masculino y por cada servidor, y medio Tupu por cada hija (Baudin, Obra citada, 6).

Al trabajar en terrenos destinados al servicio del culto o del Monarca, el súbdito era sustentado con el producto de los de unos u otros.

2.396.—"Para remeodiar la escasez en los años en que se perdieran ó fuesen malas las cosechas, mandaba recoger el Inca en graneros públicos todo el exceso de las cosechas de cada año, medida con la cual no estaba nunca expuesto el pueblo á los horrores del hambre" (González Suárez, Obra citada, Libro Primero, Capítulo Sexto, I). Además, coadyuvaba a impedir la escasez la estricta regulación del consumo, pues todo estaba reglamentado: vestido, alimentación, vivienda, sumamente sencillos.

Fácilmente se armonizaban así la producción y el consumo dentro del sistema económico incásico, en el que las parcialidades y los individuos obtenían sólo el usufructo de las tierras, y pertenecían al Inca no sólo éstas, sino los animales y las aguas.

Un comienzo de propiedad individual se origina en las "donaciones del Inca", las que lo son de "mujeres, tierras, llamas,

vestidos, objetos preciosos"; se destinan "a recompensar servicios prestados, brillante conducta en la guerra o construcción de grandes trabajos; pueden tener también un objeto político cuando son" hechas "a los curacas. Las tierras recibidas en donación son inalienables; son transmisibles por herencia, pero no pueden ser divididas entre los herederos; éstos las poseen colectivamente; uno de ellos está encargado de la dirección de los bienes, y es el que 'representa al difunto', como lo dice Ondegardo, y el que reparte los productos por cabeza, de manera que cada descendiente tenga una parte igual" (Baudin, Obra citada, 6).

2.397.—Centro de organización del trabajo y de producción económica como se ha echado de ver, la familia incásica se hallaba destituída de la trascendencia que pertenece a su esencia.

El Inca y los nobles practicaban la poligamia, pudiendo "contraer matrimonio con cuantas mujeres quisieran" (González Suárez, Obra citada, Libro Primero, Capítulo Sexto, III).

Los varones no comprendidos en la nobleza podían contraer matrimonio con una mujer, en forma de compra perfeccionada por el Estado; pero si, llegando a los veinticinco años, no se habían casado, lo eran "de oficio" por la autoridad. A la mujer adquirida por compra, podía añadirse una segunda, donada por un delegado del Inca (Baudin, Obra citada, 4).

2.398.—El deber fundamental del súbdito era trabajar. El tributo del trabajo era el único existente en el Imperio incásico.

De éste puede afirmarse con exactitud que era un Imperio de trabajadores; más concretamente, un Imperio de agricultores, pues apenas había lugar para el comercio en el sistema colectivista predominante, y la industria carecía de importancia económica: "aunque se trabajaban muchas minas en varios puntos del Imperio, la extracción de los metales no tenía por objeto ni la utilidad privada ni la utilidad común, sino el lujo de los soberanos y el esplendor

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.
BIBLIOTECA

en el culto religioso" (González Suárez, Obra y Libro citados, Capítulo Sexto, I).

Cuestión IV: Clases Sociales

2.399.—Era rígida la división de clases sociales.

La cúspide de la clase noble era ocupada por los hijos legítimos del Inca, a quienes seguían los hijos bastardos. Los demás familiares de los Emperadores y los descendientes de los compañeros de Manco Cápac, fundador de la Monarquía, pertenecían también a la nobleza. Había una especie de nobleza de tercera categoría, formada por los Curacas y sus familias.

La siguiente clase, algo así como una burguesía, la formaban los sacerdotes dedicados al culto oficial del sol y los "amautas o sabios". Estos comprendían a los quipocamayos, intérpretes de los quipos, los cuales eran conjuntos de cuerdecillas, que "por combinación de nudos, amarres, cruzamientos, tamaños y colores", hacían las veces de escritura (Pereyra, "Breve Historia de América", Segunda Parte), y por su complejidad necesitaban de especialistas para ser descifrados; y también a los demás conocedores de las artes y ciencias.

Después venía la plebe, sobre quien exclusivamente pesaba el tributo del trabajo. El último lugar en ella ocupaban los yanaconas, que probablemente descendían de tribus conquistadas luego de ofrecer resistencia por la fuerza o maquinaciones traicioneras no perdonadas, y que pueden conceptuarse como sirvientes domésticos hereditarios.

2.400.—Era trascendental en todos los aspectos de la vida y de la organización política la división de clases. "El sentimiento de la jerarquía era llevado a tal extremo, que lo descubrimos hasta en materia de religión". La plebe "adoraba las fuerzas de la naturaleza". Las clases superiores creían "en un ser supremo abstracto", "Pachacámac", concibiendo al "elemento divino como irreductible para el hombre" (Baudin, Obra citada, 5).

A la plebe se imponía el quíchua, distinto de la lengua reservada a las altas clases. Los quipos, que para el vulgo aparecían como meros medios de expresar los cálculos matemáticos y las concepciones estadísticas, eran jeroglíficos cuyo sentido sólo se revelaba en las altas esferas sociales por medio de los amautas, ya mencionados en el apartado 2.399. La instrucción era exclusiva de la nobleza y la burguesía; por considerarse que es necesaria para mandar, y no para obedecer ciegamente.

Tan sólo la plebe estaba sujeta al tributo del trabajo, como ya lo dijimos (apartado 2.399). Porque las donaciones, que, proviniendo del Inca, originaban un principio de propiedad individual; beneficaban tan sólo a la nobleza y a la burguesía; únicamente en la órbita de ellas mitigábase el colectivismo.

Grandes diferencias había entre la plebe y las otras clases en lo que concierne a la Función Jurisdiccional, lo expondremos en el apartado 2.402.

Cuestión V: Ejercicio de las Funciones Estatales

2.401.—La actividad estatal, en las tres Funciones que comprende, dependía toda del Monarca. Este era el legislador. Bajo su autoridad ejercían las Funciones Jurisdiccional y Administrativa los órganos estatales que se mientan en el apartado 2.393.

2.402.—Especial consideración merece el ejercicio de la Función Jurisdiccional, lo que suele llamarse "administración de justicia".

El Inca juzgaba directamente los litigios producidos entre provincias, y además, a los individuos de la nobleza, a los Virreyes, a los Gobernadores y a los jefes de grupo de diez mil familias. Salvo lo dicho de los más altos grados de la jerarquía, cada jefe era competente para juzgar a los de grado inmediatamente inferior. Parece ser que los centuriones conocían de la generalidad de las causas, y que los decuriones hacían de fiscales para la denuncia de los delitos.

Penas ordinarias eran la reprensión, los golpes y la muerte. A veces se imponían el destierro y la prisión perpetua, y la privación de la vida se precedía de tormentos. Ciertos delitos acarreaban la muerte del culpable y la de los miembros de su familia, o la de aquél y la de los componentes del pueblo de que era originario. Las penas eran generalmente diversas según se hubieran de aplicar dentro de la plebe o en la esfera de las dos clases superiores: más suaves, si en esta esfera, adoptando el concepto de que "el sufrimiento es una cosa subjetiva, y un determinado castigo que parecerá insignificante a un hombre grosero, será demasiado penoso para un espíritu cultivado" (Baudin, Obra citada, 10).

El procedimiento era simple y rápido. La sentencia debía pronunciarse en el lapso de cinco días. Desconocíase la apelación. "El Inca tenía el derecho de gracia" (Baudin, Obra y lugar citados).

"La recta administración de justicia estaba asegurada, entre otras medidas menos eficaces, con la de las visitas que se practicaban de tiempo en tiempo, unas veces por el Inca en persona, y otras por sus ministros enviados á las provincias especialmente con este objeto.— Como cada decurión estaba condenado á sufrir el mismo castigo que el criminal, cuando éste no era entregado á la justicia, la vigilancia y solicitud de los decuriones eran muy activas, y de ese modo la moral social estaba menos expuesta á la relajación" (González Suárez, Obra y Libro citados, Capítulo Sexto, II).

2.403.—Con la idea de medida administrativa, en un aspecto, y en otro, con el de pena, vincúlase el concepto de los "mitimaes", quienes eran "súbditos de habla quechua", integrantes indudables del núcleo conquistador y trasladados en grupo o colectividad para sustituir a poblaciones que se habían desplazado de zonas recién conquistadas a otros lugares (Reyes, "Breve Historia General del Ecuador", Tercera Parte; von Hagen, "El Imperio de los Incas", 34). Ese concepto respondía a las finalidades de uniformar el Imperio y afirmar su autoridad, y a la vez a la que caracteriza a la pena.

Cuestión VI: Observaciones Finales

2.404.—Las cualidades de la organización incásica se amenguan por lo general a causa de la absoluta desigualdad que establece entre los hombres.

Muy laudable es en el régimen incaico haber combatido con eficacia la pereza, y por ende la inmoralidad. Censurable, privado al pueblo de previsión e iniciativa: su falta se reveló al derrumbarse el grande Imperio a los primeros embates provenientes de pocos aventureros, al adquirir la nota de suceso fatal el apresamiento del Monarca.

Relaciónase con la plenitud del aplastamiento de lo incásico, la verdad de que su colectivismo no influyó en lo posterior, ni siquiera en manifestaciones del colectivismo.

2.405.—Ciertamente, en el Imperio de los Incas se procuró con eficiencia que todos los súbditos satisficieran sus necesidades; pero se las limitó hasta un punto que repugna a la naturaleza humana.

El morador del territorio incásico obtenía por lo general lo que deseaba, merced a que se había logrado que casi nada quisiera o anhelase.

El bienestar de que los hombres gozaron bajo el Imperio de los Incas, pertenece al género en que más difiere de la felicidad.

CAPITULO 95: DERECHO HISPANICO

SECCION I: ALCANCE DE SU ESTUDIO

2.406.—En su conjunto los moradores de la Península ibérica llegaron al plano de la cultura incorporándose a la civilización helénica (apartado 2.341) cuando ya había entrado ésta a la etapa en que se cristalizó como Imperio Romano (apartados 2.361 y 2.363). Conservándose en el mundo de occi-

dente (apartados 2.359 y 2.366), vivieron, a la caída de este Imperio, bajo el prevaleciente influjo del espíritu germánico (apartado 2.364), dentro de la Monarquía Visigoda después de intrascendentes dominaciones parciales.

Destruida aquella Monarquía, por invasores musulmanes, sobrevino la llamada Epoca de la Reconquista, durante la que, conformadas por organizaciones políticas en que prevalecía el Derecho germánico, sociedades cristianas de la Península ibérica lucharon por destruir la entidad o entidades políticas que eran producto inmediato o indirecto de la invasión. Como ya había terminado el ciclo de la civilización helénica y de ella, en combinación con la siríaca, surgido (apartado 2.341) la cristiana occidental y la islámica (no viene al caso la cristiana oriental), ambas se enfrentaron.

Unificadas definitivamente, salvo una, las organizaciones políticas cristianas, conformaron en lo político España y fue destruído el poder político musulmán, al tiempo en que dentro de la civilización occidental sucedía a la concepción político-jurídica propia del espíritu germánico la característica del espíritu romano, pasándose así de la Edad Media a la Moderna (apartado 2.369).

Más que el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna sacude a España el paso de la Edad Moderna a la Contemporánea (apartado 2.371), en cuyos albores lo hispánico deja de comprender a lo americano.

2.407.—Lo ibérico prerromano es en su conjunto para lo político-jurídico sólo un antecedente de las modalidades que las concepciones clásicas y las germanas adquirieron al aplicarse o realizarse en la Península.

2.408.—La dominación de España en América perfila en la parte de ésta que estuvo sujeta a aquélla, una época, la llamada Epoca Colonial, regida por el Derecho que la primera dictó para la segunda.

2.409.—De los tres apartados precedentes infiérese dividir el estudio del Derecho hispánico en las Secciones que versan sobre "lo primitivo en la Península Ibérica", "la dominación romana", "la dominación visigoda", "la Epoca de la Reconquista", "la España moderna", "la España contemporánea" y "el Derecho político español de América".

SECCION II: LO PRIMITIVO EN LA PENINSULA IBERICA

Cuestión I: Primeros Pobladores

PARTE I: *Idea General*

2.410.—Carecen de precisión las noticias y conceptos concernientes a los primeros pobladores de la Península ibérica. Se cree que entre los susceptibles de comprobación histórica preceden los Ligures; pero, aunque probablemente fueron indoeuropeos, no se descarta que su nombre signifique simplemente lo anterior a los Iberos y a los Celtas. Asevérase además que son los Iberos aquellos primeros pobladores. En este aserto se comprende la tesis de que los Ligures "fueron vástagos de la rama de los iberos" (Ortolán, "Historia de la Legislación Romana", Primera Epoca).

Sean los primitivos o no lo sean, los primeros moradores de la Península ibérica sobre quienes se conoce con precisión que la ocuparon, son los Iberos, meridionales, mediterráneos, procedentes de Africa, muy similares a los habitantes del norte de este Continente.

"Según Joaquín Costa, el pueblo ibero formó parte de un gran imperio ibero-líbico que se fundó hacia el siglo XV antes de J.C., y que comprendía las regiones lindantes con el Mediterráneo por el Sudoeste y Norte, desde Egipto hasta el norte de Italia". "El antropólogo M. Antón llama a la raza ibera Libio-Ibérica" (Salvador Minguijón, "Historia del Derecho Español", Capítulo I.).

Sobre la raza de los Iberos no hay conformidad ni certeza. Lo más probable es que no sean arios: según Schulten (citado por Gonzalo de Reparaz, en "Geografía y Política", Lección XIII, II), el pueblo ibero era africano y camita.

"Los iberos tienen la piel morena atezada, y los cabellos rizosos —según Tácito—, oscuros o negros, frente estrecha y huida, cráneo alargado (dolicocéfalos), la mandíbula saliente (prognatismo), talla corta, constitución débil; caracteres bien conservados en la bella raza española, como indica la distribución del índice cefálico de España, semejantes a los actuales africanos habitantes del Atlas"; dice Quintiliano Saldaña ("Historia del Derecho Penal de España").

La tesis del origen africano de los Iberos —teoría no aceptada unánimemente— puede conectarse con la de que hay estrecho parentesco entre el pueblo ibero y los otros mediterráneos y los americanos, "a través de la hipótesis de Gaffarel, en 1869, quien afirma que la Atlántida estuvo poblada 'por la misma raza cobriza que había ocupado antes que la blanca el Egipto, la Libia, Iberia y Etruria, y fundado poderosos imperios en América'" (Saldaña, estudio citado).

2.411.—Los Celtas, indoeuropeos que salieron de las inmediaciones del Rhin, llegaron a lo que llamamos España y subyugaron a moradores de ella; pero se mezclaron con los Iberos, los cuales parecen ser los predominantes como resultado del contacto.

2.412.—Los Celtíberos provinieron de la fusión —que, como se echa de ver por el párrafo precedente, no entraña igualdad de condiciones ni de influencia— de Iberos y Celtas; aunque el dualismo de unos y otros es por autoridades científicas rechazado.

"Giménez Soler ha sostenido que los Celtas no existieron como pueblo específico, que la palabra celta no es nombre de raza, sino geográfico, y que con ella se denominó a los que habitaban la tierra de Narbona, que eran iberos por la geografía, por la

lengua y por la tradición. Los griegos de Marsella, cuando no conocían aún el Golfo de Vizcaya, creyeron que la tierra de los celtas continuaba por la parte del Atlántico y la confundieron con España" (Minguijón, Obra citada, Capítulo I).

Según Cantú ("Historia Universal", Libro V, Capítulo I), "puede decirse que los Iberos pertenecen también á la gran familia céltica, que quizá es la misma que la escita, y que con el nombre de Galos y Cimbros se estableció en la Galia". Así, el gran historiador participa de la creencia en el origen indoeuropeo de los Iberos y de la negativa de la contraposición de Celtas e Iberos.

Lo indudable es que los Celtíberos, redúzcanse a los Iberos o provengan de su fusión con los Celtas o con otros moradores primitivos, resultan de la fusión de dos elementos humanos, uno moreno y otro caracterizado como en general los arios. Entre los Celtíberos ocurrió lo que en todos los pueblos, sociedades o conglomerados mestizos: una gran mayoría de sus individuos se muestra tal, y otros, con los caracteres de uno de los elementos de la mezcla, ya por haberse exceptuado, extraordinariamente, de ésta, ya por prevalecer exteriormente las cualidades de uno u otro.

PARTE II *Organización*

2.413.—Los Celtíberos tendieron "al aislamiento" y carecieron del "sentimiento de solidaridad" "de las diversas" sociedades políticas suyas ("España", estudio de múltiples autores editado por "Espasa", Tercera Parte, Capítulo Tercero, Sección Primera, § 1).

2.414.—Entre los Celtíberos, "como en Berbería", la "unidad política" era "la aldea", unión de familias gobernada por "una asamblea de vecinos cabezas de familia" (Reparaz, Obra citada, Lección XIII, II). A la cabeza de la tribu, reunión de aldeas, estaban un jefe, o dos uno de los cuales "ejercía el mando militar"; una asamblea popular, "precedente del Concejo abierto", y una de "ancianos, de tipo senatorial"

(Julián Moneva y Puyol, "Introducción al Derecho Hispánico", 13). A veces, varias tribus vinculábanse, para el comercio o la guerra, en uniones, regidas por asamblea de representantes de las primeras.

La propiedad de la tierra era colectiva en las tribus: dentro de cada una se repartían anualmente para su laboreo, y el producto se distribuía entre los miembros de ella.

2.415.—Entre los Bereberes, la "aldea" "elige" un "anfaliz o concejo", que ejerce la autoridad en la más alta esfera; que "administra" la propiedad, la cual es colectiva, de la aldea (Reparaz, Obra citada: Lección XI, VI; Lección XII, I).

Aunque el gobierno de los concejos de los Bereberes entraña dentro de la tribu la descentralización en un grado al que no llega el Municipio (apartados 248 y 249); aquéllos constituyen, a través de las instituciones iberas, un precedente para los Municipios de la época postvisigótica y sus fueros, así como el colectivismo bereber y celtíbero lo es para ciertas manifestaciones de propiedad comunal que se dan en la España medieval y en la moderna.

2.416.—¿Por qué en el párrafo precedente nos referimos a los Iberos, y no a los Celtíberos?. Porque parece ser que la formación de los Celtíberos entrañó el surgimiento de clases que, alterando la igualdad pristina, predominan una sobre otra, y así opacan un tanto las semejanzas de lo bereber y lo peninsular.

Cuestión II: Colonias

2.417.—Antes que los Romanos penetraron en la Península ibérica los Fenicios, los Cartagineses y los Griegos, pertenecientes, los primeros y los segundos, al mundo oriental, y los terceros al mundo clásico (apartado 2.359).

2.418.—Los Fenicios, semitas del Asia Menor, establecían depósitos o factorías en los lugares que consideraban apropiados para su comercio. Fundaron en la Península

varias colonias, de las que la principal fue Gaddir o Gades (Cádiz). Introdujeron en la Península su lengua, su escritura y otros aspectos de su cultura o de su civilización.

"Las colonias fenicias eran de dos clases: unas fundadas por el Estado y otras por la iniciativa de grandes casas comerciales de la metrópoli. A semejanza de lo que ocurría en Tiro antes de que se gobernara por reyes, tenían las colonias a su frente dos magistrados" que se denominaban "suffetes" (Minguijón, Obra citada, Capítulo I) y que se caracterizaban el primero como administrador y el segundo como juez, y contaban además con "un soffer o intendente" de hacienda (Moneva y Puyol, Obra citada, 15), y con dos asambleas, "una aristocrática y una popular" ("España", lugar ya citado).

2.419.—Cartago, ciudad del norte de Africa fundada por fenicios, "heredó la prepotencia comercial de Fenicia".

"Fueron llamados los cartagineses por los gaditanos para que los defendiesen contra las acometidas de las tribus limítrofes, desembarcaron en España como auxiliares, y pronto convirtieron la intervención armada en dominación". La capital de ésta en Iberia fue la ciudad de Cartago Nova (Cartagena).

"Parece que el gobierno de las colonias cartaginesas era semejante al de la metrópoli, con dos suffetes, una asamblea aristocrática o senado, otra asamblea popular e inspectores del gobierno central, que se llamaban gerusiastas" (Minguijón, Obra citada, Capítulo I).

2.420.—"Rivales de los fenicios en sus empresas mercantiles y colonias fueron desde muy antiguo los griegos. La decadencia del poder de aquéllos favoreció la expansión colonizadora de éstos".

Las colonias griegas, procedentes del Asia Menor, pertenecían, como las fenicias, a una de dos clases: la de las "fundadas" con el carácter de "oficial" y la de las establecidas "por iniciativa

privada. Las colonias focenses" de la Península "dependían de la ciudad de Marsella y sostenían con ella frecuentes relaciones comerciales" (Minguijón, Obra y lugar citados).

Para el gobierno de cada una de las ciudades comprendidas en las colonias griegas había, a imitación de Marsella, un "Consejo o Senado" compuesto por seiscientos "miembros vitalicios, elegidos de entre ciertas familias"; "un consejo de quince individuos", en calidad de "comisión del Senado", y un "Triunvirato", que era el órgano principal en el ejercicio del poder (Moneva y Puyol, Obra citada, 16; "España", lugar citado; Beneyto, "Historia de la Administración Española e Hispanoamericana", 19).

Si, como lo asevera Saldaña (estudio citado), los griegos ejercieron mediante sus colonias decisiva influencia cultural, inclusive jurídica, en los primitivos habitantes de la Península; debieron de facilitar la posterior romana, habida cuenta de la filiación que vincula a lo romano con lo griego, como lo expone el apartado 2.363.

SECCION III: DOMINACION ROMANA

Cuestión I: Presentación

2.421.—Sin mayor discrimen se capta la conveniencia de que al estudio del influjo de Roma en la Península ibérica preceda una breve idea de la organización de aquélla, expuestos como han sido en el apartado 2.369 los caracteres más relevantes del Derecho romano.

2.422.—Este y sus correspondientes concepción política y organización, como se echa de ver en los apartados 2.361, 2.370 y 2.371, influyeron en las manifestaciones de lo germánico y en el curso de las instituciones ibéricas. Primeramente a través de dichas instituciones y después junto a éstas, en la formación del Derecho Constitucional ecuatoriano y su desenvolvimiento.

2.423.—Mirando siempre al Derecho político tratamos de las instituciones romanas y de la organización romana de la Península ibérica.

Cuestión II: Instituciones Romanas

PARTE I: *Comprensión del Estudio*

2.424.—Para captar la índole y evolución de las instituciones romanas, conviene exponerlas después de distinguir los períodos de la Historia romana desde el punto de vista jurídico.

Dada la finalidad próxima de nuestro estudio de Roma, del de sus instituciones entresacamos lo que concierne más directamente a la organización considerada en su aspecto territorial, para presentarlo aparte, como precedente inmediato de la exposición que versa sobre la organización romana de la Península ibérica.

PARTE II: *Distinciones en el Tiempo*

2.425.—Roma aparece en el campo de la Historia, es decir, en el de la Cultura, comprendiendo a dos clases sociales rígidamente separadas, una superior, la de los patricios, y otra inferior, la de los plebeyos (José María Borja, "Epítome de Historia General del Derecho Romano", III).

Un magistrado, el Rey, aunque por lo regular procedente de los patricios por su nacimiento y por su elección, llegó, tal vez por su carácter de vitalicio, a adquirir cierta fuerza frente a ellos, hasta que, hábilmente, consiguieron el apoyo de la plebe para derribarlo, reemplazándole por cónsules, vinculados por completo a los patricios. Así sucedió a la época de los Reyes la llamada republicana, la cual, iniciada bajo signo aristocrático, fue el escenario de una constante lucha en cuyo curso los plebeyos alcanzaron paulatinamente magistraturas reservadas a los patricios y lograron se creasen algunas para proteger sus conquistas.

Las continuadas contiendas condujeron reiteradamente a que Roma dependiera de un caudillo vencedor, hasta que a la postre

uno, conservando formalmente las magistraturas republicanas, reunió las principales en su persona de manera directa o indirecta, alcanzó así un poder omnímodo, e inició la época imperial, dentro de la que todos fueron iguales en la irrestricta sumisión para el César.

2.426.—La breve exposición de las instituciones romanas concernientes al Derecho político se dividirá en tres épocas: la de los Reyes, la republicana y la imperial.

PARTE III: *Instituciones Regias*

I.—Integración Social

2.427.—El pueblo de Roma, compuesto de los ciudadanos y dividido en dos clases, la de los patricios y la de los plebeyos, abarca sólo parte de la población de ella, pues otra consiste en los esclavos, "que no eran personas, sino cosas" (Ortolan, Obra citada, Primera Epoca).

El concepto fundamental de la distinción de los patricios era la descendencia respecto de los fundadores de Roma (J. M. Borja, Obra y lugar citados). Por ese concepto conservaron el monopolio de la organización política y de la rectoría en lo religioso.

Los plebeyos estaban protegidos por los patricios mediante el vínculo de la clientela, por la que se adscribían a una familia de los segundos. Aunque, creciendo el ámbito de Roma, se diluyó el vínculo de ciertos componentes de la plebe con determinadas familias, el concepto general de clientela como signo de diferencia se conservó, y así la plebe fue el pueblo advenedizo en contraposición al pueblo prístino, consistente en los patricios, y sólo éstos podían ser titulares de clientela.

2.428.—La idea de patricio se conecta íntimamente con la de gentilidad. La gens era una "agregación genealógica" (Ortolan, Obra y lugar citados) de los patricios.

Al núcleo de la gens se añadían los plebeyos adscritos a ella, por clientela heredada o individualmente adquirida, emancipación inclusive.

El poder del patricio sobre los pertenecientes o adscritos a su familia es poder paterno o patronal.

2.429.—Asoma a la Historia y la Cultura el pueblo romano dividido en tres tribus, las de los ramnenses o ramnenes, tacios y luceres, correspondientes a "las nacionalidades que concurrieron" a formarlo, las de los latinos, sabinos y etruscos (J. M. Borja, Obra citada, 3; Ortolán, Obra y lugar citados).

Por cuanto cada una de las tribus se dividía en diez curias, el pueblo romano comprendía treinta de ellas. Como la gens, la curia abarca un núcleo patricio y, en derredor de éste y bajo su dependencia, a plebeyos.

II.—Organos y Funciones Estatales

2.430.—Las curias se reunían en comicios, los Comicios Curiados, asamblea característica del pueblo romano, la cual a su nombre realizaba las designaciones de los altos magistrados que aquél se reservaba, incluso la de Rey, e investía a los nombrados de la autoridad correspondiente al cargo. Aunque aparecían formalmente como "el legislador", órgano inmediato del pueblo; su poder se hallaba muy mediatizado, puesto que se reunían sólo en virtud de convocatoria que realizaba el Senado, ella lo era para tratar de un asunto único, se pronunciaban exclusivamente sobre las cuestiones que se les presentaban y diciendo sí o no; cualquier patricio que como augur interpretaba los signos divinos, podía disolverlos fundándose en que "los auspicios les eran desfavorables" (Ortolan, Obra y lugar citados).

El Senado, asamblea de los principales patricios, designados para integrarla por el Rey, en número de ciento cincuenta y luego, por disposición del segundo, en el de trescientos; decidía sobre lo que sería propuesto a los Comicios Curiados; intervenía

antes que éstos en el otorgamiento de autoridad que conferían según lo manifiesta el párrafo anterior, y propendía a ser el impulsor y moderador del gobierno.

Al Rey, magistrado vitalicio, competían la Administración, ejerciéndola con la asistencia del Senado, en especial lo militar, y además lo jurisdiccional. Autorizada su investidura por el Senado, el Rey promulgaba la ley de los Comicios Curiados que le otorgaba su autoridad.

2.431.—Atendamos a la distinción esencial de las Funciones, Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa, dentro de la actividad estatal sacando inferencias de lo expuesto sobre los órganos del Estado romano.

En sus grados más altos, la Legislación correspondía principalmente al Senado y los Comicios Curiados, que se conceptuaban como la reunión del pueblo.

La Jurisdicción competía al Rey, y en ciertos asuntos penales, a los Comicios. En cuanto a la conexión del Rey con lo Jurisdiccional, es digna de subrayarse la distinción que se daba entre el papel del magistrado y el del juez: por esa distinción, el magistrado, Rey, trazaba en cada uno de los casos el marco en que debía el juez actuar hasta dictar sentencia, y el segundo, desprovisto del carácter de funcionario, era designado por el primero para el asunto de que se trataba. La distinción referida trasluce un concepto que se abarca entre los que priman en la institución del Jurado (apartado 1.049).

Para la Administración en general el Rey necesitaba de la cooperación del Senado, y la de los Comicios en lo concerniente a guerra, final inclusive.

2.432.—Es muy digno de observarse el ya expuesto sistema de impulsos, contrapesos y frenos que servía a la estabilidad política, manteniendo la situación social, y que cons-

tituye un precedente para el tipo de régimen constitucional característico de la Epoca Contemporánea.

III.—Transformación

2.433.—En el año 176 de la fundación de Roma, Servio Tulio, quien devino Rey eludiendo intervenciones del Senado y de los Comicios Curiados, distribuyó, estableciendo para ello un censo, al pueblo en cinco clases según la riqueza, y reemplazó al predominio nobilario por el plutocrático, pues, dividiéndose las clases en centurias, la más alta clase comprendía mayor número de ellas (J. M. Borja, Obra citada, 9), y todos los que por no llegar sus bienes al mínimo fijado para someterse a tributación, se hallaban bajo la quinta clase, llamándose proletarios, se agrupaban en una sola centuria. Asevera Montesquieu ("Grandeza y Decadencia de los Romanos", Capítulo VIII) que Servio Tulio "Distribuyó ciento noventa y seis centurias en seis clases; todo el pueblo bajo estaba colocado en la última centuria, que por sí sola formaba la sexta clase".

Las centurias se reunían en asambleas, los Comicios Centuriados, en los que, como a las curias en los suyos, a cada una correspondía un voto. Los Comicios Centuriados en un comienzo ocuparon el mismo grado que los Curiados; pero llegaron a suplantarlos, adquiriendo competencia para legislar y para la designación de magistrados, en los términos que fueron los de los Comicios de las Curias. La referencia de éstos indica, como se entiende por el primer párrafo del apartado 2.430, que, por la cooperación de que requieren para reunirse, actuar, obtener materia sobre que decidir, y ser eficaces en los nombramientos que confieren; los Comicios Centuriados se hallan sujetos a la influencia de los patricios. Así, en el sistema buscador de equilibrio que anota el apartado 2.432, se incluyó un factor por el que sirviera al de los patricios y los plebeyos.

La decadencia de los Comicios Curiados debió de ser paralela a la dilución del concepto de tribu: aunque se conservó su nombre, éste designó a organizaciones en que primaba lo propio

de la división territorial, y en que se distinguieron las urbanas de las rurales.

2.434.—Por la reforma que introdujo Servio Tulio adquirieron prestancia los caballeros, quienes originariamente eran jinetes patricios componentes de una guardia militar especial y agrupados en tres centurias, correspondientes a las tribus, y llegaron a comprender quince centurias, para las cuales se atendió primordialmente a la fortuna. Estas quince centurias constituyeron una clase que precedía a todas al votarse en los Comicios Centuriados.

2.435.—Golpeados por la realeza, los patricios, con el apoyo de su organización senatorial, prepararon el derrumbe de aquélla, y lo consiguieron, gracias a que, aduciendo un desafuero, desataron el furor de la plebe contra Tarquino el Soberbio, último Rey de Roma, derrocado en el año 244 de la fundación de la ciudad.

PARTE IV: *Instituciones Republicanas*

I.—Distinción de carácter temporal

2.436.—La eliminación del Rey significaba un triunfo para los patricios. "Después de la expulsión de los reyes, el gobierno convirtióse en aristocrático; las familias patricias monopolizaban todas las magistraturas, todas las dignidades, y, por consiguiente, todos los honores militares y civiles"; dice Montesquieu (Obra y lugar citados), quien añade que "Los patricios, queriendo impedir la vuelta de los reyes, trataron de aumentar el ansia de libertad existente en el espíritu del pueblo; pero fueron más allá de lo que se proponían: a fuerza de inspirarles el odio a los reyes, hicieron nacer en él un deseo inmoderado de libertad".

En breve se inició una reacción de los plebeyos, quienes alcanzaron la creación de nuevos órganos estatales que defendie-

ran sus intereses y entrañaran un cierto equilibrio entre las dos clases.

A la general igualdad se propendió mediante la expedición de la Ley de las Doce Tablas; pero consagraron la general desigualdad de patricios y plebeyos. Estos prosiguieron la lucha enderezada a que se realizara el propósito que inspiró dicha expedición, y después de dictada fuéronla consiguiendo por el robustecimiento de la autoridad que importaban ciertos cargos creados para protegerlos y por el establecimiento de otros, hasta que se borró la general diferencia de clases para el desempeño de magistraturas. Como mientras se daba en Roma el proceso unificador del pueblo que siguió a la expedición de la Ley de las Doce Tablas, ella había conquistado la Península italiana, el problema relativo a la realización del concepto de igualdad pasó del seno del pueblo de Roma a las relaciones de aquél y las sociedades de los territorios adquiridos; pero lo tocante a esas relaciones constituirá materia de consideración separada de la que versa en general sobre las instituciones romanas, con arreglo al último párrafo del apartado 2.424, a causa de concernir más a lo territorial.

Conquistada toda la Península italiana, Roma avanzó dominadora en diversas direcciones. Los moradores de dicha Península, ayudando a Roma en sus victorias y luchando como rebeldes contra ella, alcanzaron a asimilarse al pueblo romano. Escasas son ya las innovaciones formales en cuanto a magistraturas: desde algunas, ciertos caudillos luchan por alcanzar un poder ilimitado, lanzando a unos ciudadanos contra otros, hasta que uno, reuniendo en su persona o avasallando aquéllas, lo obtuvo según se dijo (apartado 2.425).

2.437.—Por lo expuesto en el apartado precedente, consideramos distinguirse en la República romana tres períodos, comprendidos, respectivamente, entre: a) el final de los Reyes (año 245 de Roma) y la expedición de la Ley de las Doce Tablas (año 303 de Roma); b) esta expedición y la completa conquista de la Península italiana (año 488 de Roma); c) dicha conquista y el término de la República (año 723 de Roma).

II.—Organos y Funciones estatales

2.438.—A dos Cónsules, patricios elegidos para un año por el pueblo en Comicios, pasó la autoridad que correspondía al Rey; pero desde el comienzo disminuida, pues la Administración se ejerció bajo la dirección y fiscalización del Senado, y más y más limitada por las atribuciones de nuevos órganos que se fueron creando.

2.439.—Desvinculadas ya las tribus del concepto de aristocracia y reemplazado éste por el de conexión territorial (apartado 2.433, último párrafo), en ellas prevaleció la plebe por causa del número de sus miembros. Incorporada al territorio romano toda la Península italiana, en el tercer período se extendió a sus habitantes la ciudadanía; pero, para limitar su influencia, se los distribuyó en ocho tribus nuevas, que se añadieron a las ya existentes, treinta y cinco de Roma; no obstante lo cual los italianos llegaron bien pronto a hacerse distribuir en esas treinta y cinco tribus (Ortolan, Obra citada, Segunda Epoca, § 3).

A los Comicios Curiados, en que prevalecía la aristocracia de sangre o nobleza, y a los Comicios Centuriados, en que la fortuna; se añadieron los Comicios por Tribus, llamados también Concilios, en que la plebe. Estos nuevos Comicios, libres de la influencia de los augures, adquirieron potestades legislativa y jurisdiccional en cierta órbita. Sus normas denomináronse plebiscitos, cuya importancia creció en el período siguiente a la expedición de la Ley de las Doce Tablas. Antes de terminar este período, quedaron exentas de la necesidad de cooperación de los Comicios Centuriados y del Senado para su vigencia.

2.440.—Dictada ya dicha Ley, creáronse los Censores, dos, cuya autoridad miraba a la correcta ubicación de los individuos en el censo; se extendió a la de defensores de la moral, pues podían, precisando el contenido de sus normas, darles el carácter de jurídico, y en consecuencia, imponer sanción a cualquier ciudadano, y hacer consistiera ella en privarle del

cargo que desempeñara; y sólo se limitaba por el requisito de que el uno se acordase, expresa o tácitamente, con lo dispuesto por el otro, o los dos actuaran conjuntamente. "Hacían, afirma Montesquieu (Obra y lugar citados), el censo del pueblo, y, además, como la fuerza de la república consistía en la disciplina, la austeridad de las costumbres y la observancia constante de ciertos ritos, los censores corregían los abusos que la ley no había previsto o que el magistrado ordinario no podía castigar". Elegidos por los Comicios de las Centurias, en un principio lo fueron sólo de entre los miembros del Senado; pero en el período de su creación accedió a la Censura la plebe.

2.441.—En virtud de norma del Senado, los Cónsules nombraban un dictador investido "por seis meses de una autoridad absoluta" (Ortolan, Obra citada, Segunda Epoca, § 1).

Una especie de dictadura se confirió por un año a los Decenviros, encargados de elaborar el ya referido cuerpo de leyes, cuerpo que se aspiró consagrara una general igualdad. Terminado el lapso anual, ya habían compuesto, bajo influencias griegas, un código consignado en diez tablas. Electos nuevamente Decenviros, éstos completaron la obra mediante normas cuyo texto se fijó en dos tablas. Unas y otras se aprobaron por Comicios Centuriados. En cuanto a sus autores, no carece de trascendencia anotar que los de las primeras diez fueron electos de entre los Senadores, y los de las otras dos incluyeron plebeyos; aunque la designación de todos se efectuó en Comicios.

2.442.—En el período siguiente de la expedición de la Ley de las Doce Tablas se creó la Pretura, cuyo titular, Pretor, nombrado por los Comicios Curiados, en un principio de entre los patricios, y después, en el mismo período, sin consideración a pertenecer a la clase de ellos; recibió las atribuciones jurisdiccionales que habían pertenecido a los Cónsules, llegando a seguir a éstos en dignidad. En el tercer período el número de Pretores llegó al de dieciséis.

2.443.—Como consecuencia de un levantamiento de la plebe, ésta obtuvo, en el periodo anterior a la Ley de las Doce Tablas, la institución de magistrados electos de su seno para defenderla, los Tribunos de la plebe, quienes podían impedir rigieran las normas del Senado y de los Cónsules, y conducir hacia la comparecencia ante los Comicios populares a los demás magistrados. Su poder moderador se podía ejercer inclusive por unos respecto de los otros.

El número de Tribunos, inicialmente de dos, elevóse al de diez. Los elegía el pueblo en Comicios de Tribus. Su creación condujo a la causa de la plebe hacia la victoria, pues adquirieron mayor y mayor influencia, y en el tercer periodo ingresaron al Senado.

2.444.—Después de dictada la Ley de las Doce Tablas, con facultades características de los Cónsules se crearon los Tribunos militares, quienes podían ser plebeyos y se elegían por los Comicios Centuriados. Así como a los Cónsules a veces reemplazaban los Tribunos militares; a éstos, a veces aquéllos. Admitidos los plebeyos al Consulado, desaparecieron los Tribunos militares.

2.445.—Por disposición consular, se crearon dos Cuestores, que se elegían en Comicios para ocuparse del tesoro público, confiado anteriormente al Rey y luego a los Cónsules.

2.446.—A los Cuestores se agregaron, sin existir aún la Ley de las Doce Tablas, ciertos funcionarios electos de entre la plebe, los Ediles plebeyos, cuyo papel se resume en el de la policía urbana.

Ese papel devino inferior al de los Ediles curules, patricios, instituídos en el segundo periodo.

2.447.—Distinguiéndose para lo jurisdiccional en lo civil el Magistrado y el Juez; la calidad del primero pasó de los Reyes a los Cónsules, y después al Pretor, y la del segundo

correspondía a unos simplemente llamados Jueces, a los Arbitros y a los Recuperadores. Por recibir del Magistrado un más amplio marco de actuación, se distinguieron los Arbitros de los Jueces así llamados simplemente. Los Recuperadores, a diferencia de los Jueces y Arbitros, podían ser múltiples para un juicio y estaban exentos del requisito de pertenecer al orden de los Senadores; inicialmente se destinaron a juzgar las causas que se promovían entre "ciudadanos romanos y extranjeros" (Ortolan, Obra citada, Segunda Epoca, § 2).

La plebe tuvo acceso a la Judicatura por el Tribunal de los Centunviros, electos para un año por los Comicios de las Tribus, aunque él era permanente. Los Centunviros, pese a diferir de los Magistrados como los Jueces en general; desemejaban de los Jueces, llamáranse Arbitros o Recuperadores, o no; en que eran permanentes, y no designados para cada caso. Es probable que se asemejara al papel de los Centunviros el de los Decenviros, quienes como funcionarios judiciales aparecen dentro del tercer período.

En éste, para juzgar de las cuestiones surgidas entre extranjeros o entre uno y un romano, se instituyó el Pretor peregrino, que aplicaba el Derecho de gentes, o sea el conceptuado aplicable a todos los hombres.

En el mismo período, mediante el sistema de las fórmulas se simplificaron y precisaron mejor la distinción de los papeles que correspondían al Magistrado y al Juez, y el de cada uno: en la fórmula, el Magistrado fijaba el objeto y alcance del litigio, lo que correspondía al Juez para llegar a la resolución final y de manera condicional el contenido de ella. Así se perfiló mejor la institución del Jurado (apartado 1.049).

La distinción referida en el párrafo precedente dejó de ser indispensable, por corresponder ella al procedimiento ordinario, y separarse de éste el procedimiento extraordinario, en el que el mismo Magistrado resolvía.

2.448.—Como lo hicimos en el apartado 2.431 respecto de la época regia, ocupémonos de la distinción esencial de las Funciones Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa, deduciendo consecuencias de lo expuesto sobre los órganos estatales de la época republicana.

En su más alta esfera la Legislación incumbía, desaparecida ya la actividad legislativa de los Comicios Curiados, al Senado y los Comicios Centuriados en cooperación, a los Comicios de Tribus o Concilios con la de los Tribunos, y al Senado solo. Los Magistrados dictaban, ya dentro del tercer período, normas legislativas de grado inferior al de la ley. Los Comicios de las Centurias votaban las leyes a propuesta del Senado. Convocados por los Tribunos, los Concilios, en que predominaba la plebe, dictaban los plebiscitos, en verdad especie de leyes. El Senado expedía senadoconsultos, que pertenecían a la Legislación en un reducido campo encerrado dentro del Derecho civil, y eran por lo común normas de carácter administrativo, contándose entre las más altas de este carácter; pero en el tercer período llegaron a ser las más frecuentes manifestaciones del ejercicio de la Función Legislativa. Las normas legislativas inferiores a la ley provenientes de los Magistrados eran algunos de los edictos, los que consistían en reglas dictadas por uno de aquéllos para el ejercicio de la Jurisdicción, y pertenecían a la Legislación judicial (apartado 655); o eran normas administrativas enderezadas hacia la finalidad característica de lo judicial (apartado 645); sin que obstara a ninguna de las dos calidades distinguidas, que los edictos rigieran sólo durante el tiempo a que alcanzaba la autoridad de quien los expidió.

La Jurisdicción, en lo penal, competía a los Comicios de las Centurias; a los de las Tribus; por delegación de unos u otros, a los Cuestores; por la misma delegación o por propia autoridad, al Senado; por delegación de éste, a los Cónsules y al Pretor; ya en el tercer período, a un tribunal presidido por el Pretor, en el que la sentencia se dictaba por los demás miembros, quienes eran ciudadanos designados para el caso. En lo civil, recordando la distinción de Magistrado y Juez, afirmamos que ejercían ju-

risdicción desempeñando el papel del primero, inicialmente los Cónsules; después el Pretor, cuya magistratura llegó a comprender en el tercer período al Pretor urbano y al Pretor peregrino; con el carácter propio del segundo, los Jueces así llamados simplemente, los Arbitros, los Recuperadores y los Centunviros y Decenviros, unos y otros en decadencia desde la adopción del sistema de las fórmulas.

La Administración, en lo superior, se ejercía por el Senado. La elección de altos o prestantes órganos estatales competía principalmente a los Comicios de Centurias y a los de Tribus. Los Censores influían en la composición del Senado, ya que éste constaba de los inscritos por aquéllos en el "registro de Senadores" (Ortolan, Obra citada, Segunda Epoca). La participación de los Cónsules en lo administrativo era importante por conferírseles, en el tercer período, mando militar. Hablando del "poder ejecutivo" en la República romana dice Montesquieu ("Del Espíritu de las Leyes", Libro Undécimo, Capítulo XVII) que "El Senado disponía de los caudales públicos; era el árbitro de las alianzas y negociaciones exteriores; decidía de la guerra y de la paz, y, a estos efectos, dirigía a los cónsules; fijaba el número de las tropas romanas y de las tropas aliadas; daba las provincias y los ejércitos a los cónsules y a los pretores, y al año de mando podía sustituirlos; concedía los honores del triunfo; enviaba embajadores y recibía embajadas"; que "Los cónsules hacían las levas de tropas que debían seguirles a la guerra; mandaban los ejércitos terrestres o marítimos; disponían de los aliados".

Intervenir en las Funciones estatales velando por la regularidad de su ejercicio, distinguía principalmente a los Tribunos de la plebe; en cierta manera, también a los Censores.

2.449.—Se tornó más complejo en la época republicana el sistema de impulsos, contrapesos y frenos que ya comentamos al tratar de la época de los Reyes, en el apartado 2.432. "Las leyes de Roma habían dividido sabiamente el poder público en un gran número de magistraturas, que se sostenían,

se moderaban y se detenían unas a otras"; afirma Montesquieu ("Grandeza y Decadencia de los Romanos", Capítulo XI).

PARTE V: *Instituciones Imperiales*

I.—Determinación histórica

2.450.—Triunfador en la última guerra civil, César Octaviano, monopolizando el poder que daban las principales magistraturas, ya por ejercicio de éstas, ya por influencia incontrastable; llegó a reunir toda la autoridad que en principio correspondía al pueblo romano, consagrándose ella por el título de Emperador sin límite de tiempo (año 725 de Roma), y a ser investido, como Augusto, del carácter sagrado que vinculaba a su posición con lo divino (año 727 de Roma).

Las fuerzas militares que sirvieron para las guerras civiles, cuya conclusión fue el establecimiento del Imperio, sirvieron también para afianzarlo en lo interior y para sus grandes victorias en lo exterior; pero devinieron, en breve, definidoras de la suerte de él y de sus titulares, sometidas a menudo a la influencia del oro y contando muchas veces para apoyar a su favorito con la ayuda de partidas armadas de los bárbaros circundantes, y así causando perdieran todo temor y todo respeto para Roma. La difusión del cristianismo, iniciada en tiempo del inmediato sucesor de Augusto, el Emperador Tiberio; mostró, a la luz de la verdad, la naturaleza de lo ficticiamente divino y sacro. Reanimado el Imperio por la energía y sagacidad de Diocleciano; uno de sus indirectos sucesores, Constantino (306-337), quien profesaba el cristianismo, lo impuso como religión del Estado, y trasladó su capital a Byzancio (329), llamada en lo sucesivo Constantinopla.

Teniendo por precedente haberse con frecuencia desde el tiempo de Diocleciano dividido el gobierno del Imperio entre varios Augustos; Teodosio, remoto sucesor de Constantino, antes de morir lo partió en dos Estados (año 395 de la Era cristiana), otorgando a su hijo Honorio el Imperio de Occidente, y a su hijo Arcadio, el Imperio de Oriente. La existencia del Imperio de Occi-

dente, que tomó por capital a Roma, fue efímera, pues los bárbaros lo liquidaron en el año 475. El Imperio de Oriente, que mantuvo como capital a Constantinopla, conservó su vida hasta 1453, después de haber elaborado un cuerpo de Derecho que a título de condensación del Derecho romano fue característico de aquel Imperio.

2.451.—Como el cuerpo de Derecho característico del Imperio de Oriente, el cuerpo de Derecho expedido por autoridad del Emperador Justiniano, es extraño a las instituciones romanas que han de considerarse en la Historia del Derecho político de que se trata; al enunciar las instituciones imperiales no aludiremos a las posteriores al ocaso del Imperio de Occidente.

II.—Organos y Funciones Estatales

2.452.—Deteriorados en su condición, convertidos en los primeros subalternos del Emperador, subsistieron Cónsules, Pretores y Tribunos, en tanto en cuanto no reunió esos cargos en su persona. Se crearon como dependientes de él, quien nombraba a sus titulares, en tiempo de Augusto, múltiples cargos, de los que nos ocupamos en párrafos sucesivos abstrayendo los secundarios que para ciertas circunscripciones de carácter local, habida cuenta de lo expuesto en el apartado 2.424, y anotando que oscurecieron o llegaron a eliminar a magistraturas características de la República romana.

Para decidir los asuntos jurisdiccionales que reservaba a su conocimiento, el Emperador constituyó un Consejo, llamado "Auditorium".

Algunos titulares del Imperio formaron, como órgano consultivo para los demás asuntos, el "Consistorium", "una especie de consejo de Estado" (Ortolan, Obra citada, Tercera Epoca).

Augusto dio el carácter de permanente al Prefecto de la ciudad de Roma, funcionario que, de acuerdo con los Cónsules, ejer-

ció atribuciones jurisdiccionales en lo penal, llegó a prevalecer en cuanto a las atribuciones del género referido, y recibió algunas de las facultades que habíanse asignado a los Ediles Curules.

El mando de los guardias pretorianos, que lo eran del Emperador, correspondía a los Prefectos del Pretorio, caballeros.

Aparte de los Cuestores que atendían al tesoro público como ya conocemos (apartado 2.445), se instituyeron Cuestores a quienes correspondía transmitir al Senado los mensajes o comunicaciones del Emperador.

La policía urbana nocturna se sometió a un Prefecto de quienes la ejercían.

Los Asesores eran consultores o subalternos auxiliares de los principales funcionarios, quienes a veces delegaban en ellos su autoridad.

2.453.—El Senado había devenido cuerpo compuesto de miembros designados por el Emperador, a quien a su vez elegía. Constantino estableció en Constantinopla un Senado con el carácter de órgano consultivo del Imperio, que así difería del Consistorio, caracterizado como órgano consultivo respecto del Emperador.

En la nueva organización constantinopolitana, el Cuestor del Sacro Palacio era redactor, promulgador o notificador y conservador de las normas provenientes del Emperador, y guardián de las listas de sus mercedes (Ortolan, Obra y lugar citados; J. M. Borja, Obra citada, 116).

Suprimidos por Constantino los soldados pretorianos, los Prefectos del Pretorio dejaron de ser funcionarios militares, y su papel de tales pasó al Maestre de la caballería y al de la infantería.

2.454.—Ocupémonos brevemente de la distinción esencial de las Funciones estatales, tratando de cuyo ejercicio es oportuno recordar con Montesquieu ("Grandeza y De-

cadencia de los Romanos", Capítulo XVI) que "la dignidad" "de los emperadores" "era un conjunto de todas las magistraturas romanas; eran dictadores, bajo el nombre de emperadores, tribunos del pueblo, procónsules, censores, grandes pontífices y, cuando querían, cónsules; ejercían a menudo la justicia distributiva".

El Emperador llegó al monopolio de la Función Legislativa en los más altos grados. Sus normas denomináronse genéricamente constituciones imperiales, si bien no a todas correspondía el carácter de legislativo.

Además del Emperador, asistido por el Auditorium; el Senado; los Cónsules; los Pretores, en número de dieciocho; los Prefectos del Pretorio; el Prefecto de la ciudad; los Jueces pedáneos, es decir los asesores ya mencionados (apartado 2.452, último párrafo), en tanto en cuanto lo eran para la Función Jurisdiccional; desempeñaban ésta. Desapareció la distinción de Magistrado y Juez: extendiéndose el procedimiento extraordinario, devenido ordinario, el magistrado a quien se planteaba una cuestión litigiosa, la resolvía por sí mismo.

La Administración correspondía principalmente al Emperador, asistido con frecuencia por el Consistorium, ya referido (apartado 2.452) consejo. El Senado elegía formalmente al Emperador y a ciertos magistrados. En lo financiero se distinguieron, dentro del "Tesoro" estatal, el Erario, de que "disponía el Senado", y el Fisco, de que el Emperador; unificados, fue "Jefe de la Hacienda Imperial" el Conde de las Sagradas Liberalidades (Moneva y Puyol, Obra citada, Nº 26). Creció la importancia de los cargos relativos a la Hacienda, porque de la nutrida casi exclusivamente de ingresos contractuales se pasó en el bajo Imperio a una cuyos ingresos provenían en gran parte de tributos (Beneyto, Obra citada, Nº 28).

III.—Distinciones Sociales

2.455.—La eliminación de las grandes diferencias de carácter nobiliario y plutocrático dentro del pueblo de Roma, coincidió con el recrudecimiento de la actividad conquista-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.
BIBLIOTECA

dora proveniente de ella. Así como se había distinguido entre el núcleo y lo advenedizo o adscrito en la gens y la tribu, separando patricios y plebeyos; como consecuencia de dicha actividad surgió una diferenciación de carácter territorial entre los habitantes del suelo correspondiente al conquistador y los habitantes del suelo conquistado. Dejando para la Parte VI desarrollar la idea de esa diferenciación, decimos aquí tan sólo que la abolió el Emperador Antonino Caracalla (212-217 de J.C.), concendiendo la ciudadanía "a todos los habitantes del Imperio" (Ortolan, Obra y lugar citados).

Fuera de la idea territorial quedaba la idea de esclavitud como centro de diferencias sociales. Por efecto de transformación de la esclavitud, aunque ésta no desapareciera formalmente, originóse la clase de los colonos, quienes debían permanecer en el predio rústico que cultivaban, aunque cambiara de dueño, y se hallaban exentos de la eventualidad de ser expulsados de tal predio; ya, cuanto al origen de la clase, fueran "colonos libres" o "inquilinos" —hombres libres que habían descendido a la servidumbre—, ya "adscripticios" o "tributarios" —esclavos ascendidos a colonos—. Se adoptó la división de clases relativa al territorio para distinguir entre los emancipados asimilándolos a una u otra de esas clases y designándolos así como emancipados ciudadanos, emancipados latinojunianos y emancipados dediticios, cuya separación debió de sufrir las consecuencias de la extensión general de la ciudadanía. El concepto mismo de esclavitud se perdió, aunque se dijera conservarla, pues el denominado "esclavo" era titular de derechos subjetivos frente al señor.

Entre los órganos estatales ocupantes de grado más alto que los medianos de la jerarquía, se crearon rígidas distinciones por razón de aquél, acompañándolos de tratamientos especiales y de títulos honoríficos que repercutieron en las denominaciones peculiares de la nobleza que se consolidó en la Edad Media: así el tratamiento de "ilustre" y los títulos de duque y conde. En tiempo de Constantino, el título de patricio llegó a ser signo honorífico de haberse retirado de alto cargo.

IV.—Conclusión

2.456.—Establecido el Imperio conservando la apariencia de las principales magistraturas republicanas y simulando sujeción de nuevas normas jurídicas al Derecho de las Doce Tablas, contra cuyas finalidades próximas atentaban; se acentuó el formalismo romano, del que se ocupa con amplitud el apartado 2.369.

2.457.—Destruido el Imperio romano de Occidente; su Derecho, como lo explica el apartado 2.369, influyó en el de las sociedades que ocuparon su ámbito.

Característico del Imperio de Oriente fue el llamado "Cuerpo de Derecho" que expidió el Emperador Justiniano por constitución del año 527. Pese a su pretensión de reunir y coordinar el Derecho romano, dicha obra legislativa, en cuanto a él, sirve tan sólo para esclarecer algunas de sus fuentes: responde en su conjunto a influencias del espíritu siriaco que a través de los árabes habría de florecer más tarde en la civilización islámica (apartado 2.341).

Sin embargo el "Cuerpo de Derecho" fue conceptuado como la expresión del Derecho romano por la escuela de los Glosadores, que durante los siglos XII y XIII comentaron y explicaron el primero. Coadyuvaron para la influencia del "Cuerpo de Derecho" las conquistas que verificó el Imperio de Oriente de retazos de lo que constituyó el ámbito del Imperio romano de Occidente.

PARTE VI: *Lo Territorial*

I.—Lo social y lo territorial

2.458.—Con el carácter de espacial preséntase una primera distinción de los hombres sujetos al Orden jurídico romano: ciudadanos y peregrinos. Estos eran individuos que por causa del territorio en que moraban, se hallaban sometidos a ese Orden jurídico, pero carecían de los derechos peculiares del pue-

blo de Roma; se encontraban protegidos por el Derecho de gentes (Savigny, "Sistema del Derecho Romano Actual", LXVI); comprendían una de las especies de los extranjeros, quienes abarcaban además la de los "hostes", enemigos, y la de los bárbaros, no sometidos a la soberanía romana, distinguiéndose enemigos y bárbaros por conceptuarse los últimos como extraños al ámbito apropiado para tal Soberanía.

Posición media entre ciudadanos y peregrinos ocupan los latinos, quienes participan en algunos aspectos de la protección que entraña el derecho de los ciudadanos, el derecho de ciudad, o sea, el derecho de la ciudad de Roma, llamado Derecho Civil; por conceptuarse integrantes de pueblos cuyos Estados se vincularon a Roma por alianza, aunque en verdad se tratara de organizaciones políticas que perdieron su Soberanía incorporándose al Estado romano por actos pacíficos revestidos de la apariencia de pacto internacional.

En lo político el derecho de ciudad comprendía el "jus honorum", "aptitud para las dignidades y magistraturas romanas", y el "jus suffragii", "derecho de votar en los Comicios" (Ortolan, Obra citada, Segunda Epoca; Savigny, Obra citada, LXVIII).

2.459.—La situación de los peregrinos concierne a los precedentes del desarrollo constitucional ecuatoriano. El Estado cuyo imperialismo se extiende al campo de la civilización occidental, impone las normas que él dicta, sobre sociedades que, por no hallarse formalmente sujetas a su imperio, carecen de los derechos políticos concedidos a quienes, asimismo formalmente, integran el pueblo de ese Estado. Los miembros de múltiples sociedades que nominalmente constituyen Estados, se hallan sometidos, como ellos, a las normas que dicta el gobierno de los Estados Unidos de Norte América, y, como formalmente no integran el pueblo norteamericano, carecen de todo derecho político por el que puedan expresar con eficacia su voluntad en cuanto a la organización y actividades del Estado que se llama los Estados Unidos de Norte América.

II.—División Territorial

2.460.—Distínguense el régimen común de división territorial y el especial. El primero es el provincial. El segundo, el de las ciudades.

De seguida veremos que la distinción de los dos regímenes y la de las ciudades en dos categorías corresponden a la de peregrinos, latinos y ciudadanos.

2.461.—Fuera de la Península italiana, el territorio del Estado romano se dividía en provincias, cada una de las cuales se regía por una "fórmula", que era la ley, plebiscito o senadoconsulto expedido para ella. Como se conceptuaba suelo conquistado, el de las provincias pertenecía en principio al pueblo romano, y los cultivadores, sus antiguos dueños, eran meros tenedores, obligados a pagar, en señal de reconocimiento del dominio de aquél, al Estado romano un tributo anual (vectigal). Los sujetos al régimen provincial común se llamaban "súbditos". Bien se puede conceptuar su situación la propia de los peregrinos.

Organos de dicho Estado para el gobierno provincial eran los Pretores, electos, como los de Roma, por los Comicios Curiados; aumentado el número de provincias, lo fueron los Cónsules y Pretores que habían concluído su período y que, con el título de Procónsul o el de Propretor, ejercían autoridad en ellas por uno asimismo anual, renovable; distinguidas más tarde las provincias según se considerasen populares, llamadas senatoriales, o imperiales, en las primeras lo eran los Procónsules o Propretores, y en las segundas, los Lugartenientes o Legados del Emperador. Lo jurisdiccional dependía en las provincias del órgano gubernativo ya enunciado, sus tenientes y los Recuperadores. Los Procuradores del Emperador, creados por Augusto como "agentes de negocios del César" (Ortolan, Obra citada, Tercera Epoca), alcanzaron "en tiempo de Claudio", cuarto Emperador, "la jurisdicción ordinaria" " y juzgaron también asuntos fiscales" (Montesquieu, "Grandeza y Decadencia de los Romanos", Capítulo XV). Para la administración de justicia las provincias se divi-

dían en distritos, llamados Conventos jurídicos. "El Edificio en que se reunía el Tribunal", se denominaba "Basílica" (Minguijón. Obra citada, Capítulo II).

Aunque constituídas principalmente para atender al culto del Emperador, las asambleas provinciales, establecidas comenzado ya el Imperio, podían fiscalizar los actos del más alto órgano provincial central y formular ante el primero peticiones.

Por obra de Constantino, el Imperio se dividió en cuatro prefecturas, cada una compuesta de múltiples diócesis, a su vez comprensivas de provincias. Era órgano superior, en la prefectura, un Prefecto del Pretorio; en la diócesis, un Vicario; en la provincia, un Presidente, llamado también Procónsul o Rector. El régimen común de división territorial llegó a abarcar a Italia.

Como se echa de ver por lo ya expuesto, antes de la adopción del cristianismo la división provincial tuvo trascendencia para el culto del Emperador. Los colegios provinciales de sacerdotes atendían principalmente a ese culto.

2.462.—Se exceptuaban del régimen provincial ciertas circunscripciones territoriales sujetas al régimen de ciudad. El género de ésta, en atención a si la sumisión respecto de Roma había surgido de pacto o sido impuesta con resistencia, se dividía en dos especies de ciudades, distinguidas por razón de que rigiera su situación el Derecho propio de los ciudadanos o el de los latinos, prescindiendo de la ubicación: así, se distinguían las colonias romanas y las colonias latinas. A unas u otras se asimilaban las colonias militares, sujetas inicial y transitoriamente a régimen castrense para satisfacer los apetitos de las tropas conquistadoras. Tanto las ciudades que eran colonias romanas como las que latinas, podían devenir municipios, obteniendo, con la autonomía, organización similar a la de la urbe romana. Como la semejanza de organización conlleva la general de la posición jurídica de los sujetos a ella, los municipios eran ciudades regidas por el derecho propio de los ciudadanos, y las ciudades de régimen romano comprendían las colonias romanas y los municipios.

y bien pueden clasificarse, con otro concepto de distinción, las ciudades en municipios y colonias, abarcando éstas las romanas y las latinas. Extendida por Antonino Caracalla la ciudadanía en general a los habitantes del suelo que comprendía el Imperio romano; los caracteres diferenciales del régimen municipal se limitan a lo que es esencial para el Municipio, la autonomía, reduciéndose así a la órbita del Derecho político.

El Municipio se creaba por una ley o fórmula, que determinaba su régimen, para el que solía haber una Curia ,"especie de Senado", compuesta por Decuriones (Ortolan, Obra citada, Epocas Segunda y Tercera); unos Magistrados que se llamaban según su número Decenviros o Cuadrunviros, presidían la Curia y eran en la órbita local competentes como en la global del Estado los Cónsules; Censores, Cuestores y Ediles, como en la Metrópoli; buscándose, para bien de ésta, el ya anotado equilibrio entre los órganos del Estado en el ejercicio de la actividad de éste (apartados 2.432 y 2.449). Los referidos Magistrados se elegían por Comicios populares, inicialmente; pero en tiempos del Imperio se constituyó una clase especial de ciudadanos, el orden de los Curiales, calidad hereditaria; de su seno se nombraban los miembros de la Curia; por ésta, de entre los Curiales, los demás órganos municipales ya enunciados. En el período imperial posterior a Constantino se instituyeron el Curador y el Defensor de la Ciudad: el Curador de la Ciudad, nombrado primeramente por el Emperador y posteriormente por la Curia, para velar por la eficacia y la regularidad de la administración municipal; para buscar el equilibrio de clases en el régimen municipal, el Defensor de la Ciudad, designado por una asamblea peculiar para proteger a la inferior de ellas. Se podía limitar ya desde la República la autonomía municipal por el nombramiento de un Prefecto, quien, designado por el gobierno central, atendía a la jurisdicción y por su institución calificaba a la ciudad, municipal o no, de prefectura.

2.463.—Puede conceptuarse medio entre el régimen provincial y el municipal el de los distritos mineros, exentos respecto de la autoridad provincial, pero sujetos a la de un "Procurador" que dependía del Emperador.

Cuestión III: Organización Romana de la Península Ibérica

2.464.—En el tercer período de la República (apartado 2.437), ya extendido a la Península italiana; el Estado romano, luchando contra Cartago, conquista la Península ibérica, que, "cincuenta años después, terminada la segunda guerra púnica, fue dividida en dos provincias" (Cantú, obra citada, Libro V, Capítulo Primero), "Citerior" y "Ulterior". Augusto, alterando un tanto los límites de las dos, llamó a la "Citerior" "Tarraconense", y dividió a la "Ulterior" en dos provincias, denominándolas "Bética" y "Lusitania". De entre estas tres provincias, una, la Bética, fue senatorial, y dos, la Tarraconense y la Lusitania, imperiales. Bajo el mencionado Emperador, el número de las provincias senatoriales era el de diez, y el de las imperiales, el de doce.

Dividido el territorio imperial en prefecturas, las de Oriente, Iliria, Italia y las Galias; las prefecturas en diócesis, y éstas en provincias; la Península ibérica fue la circunscripción de una diócesis encerrada en la prefectura de las Galias, y llegó a comprender siete provincias.

Se mantuvo sustancialmente la división judicial de la Península en "Conventos jurídicos", catorce dentro de aquélla en tiempo de Augusto.

Aunque, como lo hemos dicho, la situación de los sujetos al régimen provincial era la de los peregrinos; Vespasiano, noveno Emperador de Roma (70-79), "concedió la latinidad á los habitantes de España, ejemplo único que poseemos de una aplicación general, tan amplia como duradera de este derecho" (Savigny, obra citada, LXVI). Así, la Península ibérica prosiguió bajo el régimen provincial tan sólo en lo concerniente a la órbita propia del Derecho político. A esta órbita se redujo lo peculiar del régimen provincial desde que, según se ha dicho, Antonino Caracalla, vigésimo primer Emperador, extendió la ciudadanía a los habitantes de todo el territorio romano.

2.465.—En la Península ibérica bajo la dominación romana, coexistían el régimen provincial y el municipal, y hubo múltiples municipios.

2.466.—Aunque fue durante la República cuando la Península ibérica se incorporó al Estado romano, sólo en tiempo de Augusto (año 19 a. de J.C.) se la dominó por completo. Interesante anotar que los Cántabros y Astures, tribus iberas, fueron los que hasta el final de la lucha contra los romanos mantuvieron la causa de la independencia.

Si bien la romanización de la Península ibérica no arraigó en los estratos inferiores de su población, en los otros fue intensa y produjo opimos frutos en las actividades económicas, en las intelectuales, en las políticas y en las jurídicas (apartado 5). Recordemos que en la Península nacieron los notables Emperadores Trajano, Adriano y Teodosio. De Trajano dice Montesquieu ("Grandeza y Decadencia de los Romanos", Capítulo XV) que se distinguió como "Gran político, gran capitán, de buen corazón, que le inclinaba al bien; espíritu clarividente, que le mostraba lo mejor; alma noble, grande y bella, poseía todas las virtudes, sin ser extremado en ninguna; en fin, el hombre más a propósito para honrar la naturaleza humana y representar la divina"; que su "reynado" fue el más "feliz" y "glorioso para el pueblo romano". De Adriano, Cantú (obra citada, Libro VI, Capítulo XII) que, "Espléndido y avaro, grandioso y frívolo, clemente y vengativo, era alternativamente una mezcla portentosa de vicios y virtudes"; que "Le bastaba leer una vez un libro para saberlo de memoria; dictaba á un tiempo muchas cartas; daba audiencias simultáneamente á diversos ministros, y retenía en la memoria el nombre de cuantos habían militado á sus órdenes"; que "Sabía tanto como el que más de su siglo en lo relativo á ciencias, gramática, elocuencia y poesía; poseía la medicina además de la filosofía, la astrología, la magia y las matemáticas; esculpía, cantaba, tocaba, pintaba, especialmente figuras obscenas, é imitaciones, y aun falsificaciones de la naturaleza"; que "Compuso obras en verso y en prosa, y entre ellas el poema titulado 'Alejandriada'; discursos

sobre la gramática, otros sobre el arte de la guerra y los fastos de su reynado, publicados con el nombre de sus libertos". De Teodosio (Libro VII, Capítulo X), que, habiendo salvado al declinante Imperio de mortal peligro, "No se dejó cegar por la prosperidad, é hizo desaparecer el germen de la guerra civil con la moderación y el perdón"; "En su vida privada era casto y moderado, aunque inclinado á la mesa y á las mujeres; afectuoso y respetuoso para con sus padres, educó como hijos suyos á sus sobrinos; afable en la conversación, variaba de tono según las personas"; que "Escogía á sus amigos de entre los mejores; daba los ejemplos y premios á los que los merecían, sin tener envidia del mérito ni olvidar los beneficios"; que, "Entre los cuidados de tan gran Imperio, hallaba algún descanso dedicándose á la lectura, y principalmente á la historia, juzgando los hechos antiguos, estremeciéndose con la crueldad de Cinna, de Mario, de Sila, y mirando lo pasado como la escuela del porvenir".

2.467.—No puede conceptuarse salvedad del aserto de que la "romanización" no arraigó en los estratos inferiores de la población, la verdad de que muchos oriundos de la Península ibérica ingresaron en las huestes romanas como mercenarios. (Beneyto, obra citada, Nº 29).

SECCION IV: DOMINACION VISIGODA

Cuestión I: Idea General de los Germanos

2.468.—En el apartado 2.369 expusimos la descomposición de la sociedad romana; su liquidación consecuente de los golpes que recibió de otras que volvieron al escenario de la Historia universal merced al contacto con el mundo romano; la descollante actitud que para llenar el vacío que el Imperio romano dejaba, distinguió a las sociedades constituídas por Germanos, gracias a la concepción que tenían del mundo y de la vida, manifestada en lo político y en lo jurídico; los caracteres del Derecho germánico, reveladores de tal concepción.

Los Germanos procedían del tronco ario, como los Celtas, Romanos y Eslavos.

2.469.—Entre los Germanos se distinguían los individuos libres y los siervos. La Asamblea de los hombres libres era el más alto órgano del Estado y elegía a los príncipes. La creencia de los Germanos en la transmisión del alma, junto con la sangre, de los padres a los hijos, favoreció la formación de una nobleza hereditaria. Había municipios, sobre los cuales subsisten muchas dudas. Parece "que los antiguos germanos no conocieron posesión exclusivamente privada de la tierra; que había entre ellos un cambio anuel de tierras y poseedores" (Ahrens, obra citada, Tercera Parte, Título Primero, Primera División, 3). Después de la emigración la propiedad privada se halla ya establecida.

Cuestión II: Los Visigodos

2.470.—Los Godos, germanos, habían pasado durante un siglo antes de la invasión general de los pueblos bárbaros en una provincia romana, la Dacia de Trajano, y allí modificaron un tanto sus instituciones. Las Asambleas generales de hombres libres fueron sustituídas por Juntas de seniores —nobles—, de tal manera que la nobleza se tornó más influyente. Los Godos fueron los germanos "que desde más antiguo tuvieron reyes" (Santamaría, "Historia del Derecho Político Español", Segunda Epoca, Capítulo II, § 1, 3).

Los Godos procedían de Escandinavia y eran los "más señalados" de entre los pueblos invasores del Imperio romano. "La división en Ostrogodos u orientales y Visigodos u occidentales que provino de su diferente posición en la península nativa, fué después conservada por los Godos en todas sus emigraciones sucesivas" (Cantú, obra citada, Libro VII, Capítulo II). Habiendo llegado a orillas del Danubio en los primeros siglos de la Era cristiana, fueron detenidos por los Romanos, quienes los dejaron en la Dacia. Impulsados más tarde por otros pueblos bárbaros, pasaron el Danubio, y bajo el mando de Ataúlfo aparecieron en la Península ibérica en el año 415 de la Era cristiana.

Anteriormente ya había sido la Península ibérica invadida por otros bárbaros: Suevos, Vándalos y Alanos. Vándalos y Alanos no fundaron nada estable en aquélla: los Alanos fueron exterminados, y los Vándalos también lo fueron en parte por los Visigodos, pasando la otra al Africa. Los Suevos, germanos, formaron un Reino, que abrazó la fe católica y fue asimismo destruído, después de haber durado 180 años, por los Visigodos, quienes se extendieron por toda la Península ibérica.

Cuestión III: Estado Visigodo

Parte I: *Posición Tempoespacial*

2.471.—Los caudillos visigodos penetraron en la Península ibérica como auxiliares de las fuerzas romanas contra otros bárbaros invasores de aquélla.

Caído el Imperio de Occidente; Eurico, rey visigodo de las Galias, ocupó la mayor parte de la Península ibérica, instituyendo así un vasto Estado que abarcaba parcialmente dicha Península y además el sur de las Galias y Provenza.

2.472.—Se llegó a cierta correspondencia entre el ámbito del Estado visigodo y la Península ibérica. Antes de liquidar al Reino suevo, había perdido aquel Estado casi todo su territorio de las Galias, por obra de los Francos, y se había trasladado la sede gubernativa al interior de dicha Península. Un poco más tarde (624), el Imperio de Oriente perdió la última de las posesiones que había conquistado y mantenido en la Península.

Parte II: *Factores Germánicos y Romanos*

2.473.—Como lo dijimos en el apartado 2.369, por la tosquedad formal de su Derecho peculiar, el espíritu de los invasores germánicos se desarrolló o manifestó en lo jurídico por cauces característicos del Derecho romano, y se dio así un factor favorable para la conservación de éste.

Fue común a los Estados que surgieron de la invasión bárbara del ámbito a que se extendió el Imperio de Occidente, la personalidad del Derecho, en virtud de la cual los vencedores regíanse por las normas a que se hallaron sujetos, y los demás, por el Derecho romano.

2.474.—A las dos referidas causas de conservación del Derecho romano que son generales al ámbito del extinto Imperio de Occidente, se añade respecto del Estado visigodo la consistente en que los Godos habían pasado largo tiempo en contacto con el Imperio romano, sufriendo inclusive influjos helenos, por haberse establecido anteriormente en la zona del Danubio.

La ya anotada distinción que en lo jurídico resultó de la personalidad del Derecho, correspondió a una rígida separación de los invasores visigodos y los iberorromanos. Sólo bajo el reinado del monarca visigodo Chindasvinto (642-649) se levantó la prohibición de que unos y otros se unieran por matrimonio.

Expresa la unificación del Derecho visigodo el Libro de los Jueces, conocido como Fuero Juzgo. Este código procura conciliar y combinar el formalismo romano con las costumbres godas; aunque representa el predominio de la cultura latina cristianizada "sobre las costumbres germánicas, que después, en el período de la Reconquista, resurgen vigorosamente en los Fueros municipales"; traza un cuadro de las cualidades del legislador; sintetiza el carácter y los efectos de la ley; le asigna el papel de refrenar la maldad de los hombres y garantir la "seguridad" de "los buenos" "entre los malos"; afirma la igualdad general de los hombres en lo jurídico; abarca un texto de San Isidoro con arreglo al que "la ley ha de ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a la costumbre patria, conveniente al lugar y al tiempo, necesaria, útil, manifiesta para que no contenga nada que sea capcioso por obscuridad", y "dada no para ninguna comodidad particular, sino para utilidad común" (Minguijón, obra citada, Capítulo IV).

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U

2.475.—Influyó para la referida unificación haber abrazado el catolicismo el rey Recaredo (586-601), quien profesó hasta entonces el arrianismo, común entre los Visigodos al establecerse en la Peninsula ibérica. La comunidad de religión fue la base de la fusión de godos e hispanorromanos, la que eliminó la distinción entre vencedores y vencidos. El Catolicismo dulcificó las costumbres de los Visigodos y el clero llevó hasta éstos la cultura latina cristianizada, que encontró mejor ambiente en una sociedad fortalecida por la mezcla con pueblos jóvenes y sencillos que en una sociedad decadente, cuya corrupción arruinaba su vieja cultura y la hacia incapaz de aprovechar de gran parte de los beneficios del cristianismo.

La presencia bizantina en la Peninsula ibérica entrañó influencia de conceptos y revestimientos de la autoridad imperial de Oriente en los de los Reyes visigodos.

PARTE III *Organos y Funciones Estatales*

2.476.—La monarquia estaba firmemente establecida entre los visigodos cuando llegaron a la Peninsula ibérica.

El Rey era vitalicio. La sucesión en el trono, muy irregular, pues combináronse y contrapusiéronse para aquélla la tendencia a vincularlo en una familia, la preponderancia y rivalidades de la nobleza y sus principales familias, la formalidad de la elección.

El Fuero Juzgo puntualiza los requisitos que han de reunirse para elegir y ser designado Rey; así como la procedencia del nombramiento, el que se verificaba por una junta compuesta de Obispos y nobles. "La aclamación popular, el juramento del elegido ante los Obispos y la grandeza de guardar y cumplir las leyes, y la bendición y consagración religiosas, eran las solemnidades que servian de complemento á la elección" (Santamaria, obra citada, Capitulo II, § 3, 2); mas casi nunca hubo verdadera elección, sino que la apariencia de ésta era una confirmación del triunfo obtenido por la fuerza.

Si bien el Catolicismo robusteció el poder real frente a la nobleza; en cambio lo limitó, por las enseñanzas de los teólogos juristas referentes al fin y objeto de la Autoridad civil, y la influencia política de los Concilios de Toledo, por cuyo medio las doctrinas de aquéllos informaron al Derecho.

2.477.—Recordemos (apartado 2.452) al Consistorio romano, órgano consultivo, consejo del Emperador. Del mismo género fue el Oficio Palatino o Aula Regia, consejo del Monarca visigodo, cuyos miembros, nobles "que desempeñaban altos cargos" (Minguijón, obra citada, Capítulo IV), eran individualmente como ministros de Estado.

2.478.—Las Asambleas de seniores —nobles— que, según lo vimos ya en el apartado 2.469, habían entre los Godos desde antes de la invasión reemplazado a las Asambleas de hombres libres, continuaron en el Reino visigodo, si bien un tanto transformadas y afectadas por irregularidad en su funcionamiento.

Desde el año 306 se habían celebrado varios Concilios de la iglesia cuyo ámbito correspondía al del Estado visigodo. "En el año 400 se reunió el I de Toledo" (Minguijón, obra y lugar citados). Estos Concilios eran asambleas puramente eclesiásticas, por los asuntos de que trataban y por su composición.

Convertido al Catolicismo, el Rey Recaredo conectó en cierta manera las referidas asambleas laica y eclesiástica, constituyendo una asamblea del clero y la nobleza, al integrar ésta los Concilios de Toledo, desde el tercero "para abjurar con el Rey" (Santamaría, obra citada, Capítulo III, § 1), y desde el cuarto para labor jurídica normativa.

Así conformados, los Concilios de Toledo devienen órganos del Estado visigodo. Ejercían la Función Legislativa con el Rey, si bien éste podía dictar leyes sin su concurso: ellos eran su sostén, al par que su freno. El octavo, por encargo del Rey y sobre

la base de un proyecto de San Braulio, Obispo de Zaragoza (Siglo VII), reformó y a la vez codificó la legislación visigoda, elaborando el Fuero Juzgo, del que ya tratamos (apartado 2.476).

No desaparecieron por la constitución mixta de los Concilios de Toledo las Asambleas puramente eclesiásticas, ya que para tratar de asuntos religiosos el clero, componente de aquéllos, se reunía por sí solo, sin asistencia de la nobleza.

2.479.—Tomando como antecedente la división territorial romana, se efectuó la del Estado visigodo en provincias. Al frente de cada una de éstas se hallaba un Duque, bajo el cual estaban los Condes, cuya autoridad se extendía al territorio de una ciudad y era superior a la de los Prepósitos, establecidos para las villas y otras poblaciones menores.

La división territorial expuesta en el párrafo precedente trascendía no sólo a lo administrativo, sino también a lo jurisdiccional, ya que los litigios se conocían por los Duques y Condes o por delegados suyos, llamados Jueces, cuyos sustitutos eran los Vicarios.

2.480.—El Municipio visigodo, aunque diferente del romano; asemejándose en algo a éste (apartado 2.462), se encabeza por el Curador y el Defensor de la Ciudad. A la Curia (apartado 2.462) correspondían atribuciones jurisdiccionales.

Especie de órgano municipal era el "Conventus publicus vicinorum", "la asamblea formada por los hombres de cada aldea o distrito rural, que entendía en asuntos relativos al deslinde y amojonamiento de heredades, a la policía de los ganados, al aprovechamiento de los frutos de las selvas y hierbas comunes y a los siervos fugitivos que llegaban al lugar" (Minguijón, Obra citada, Capítulo IV).

2.481.—La importancia del Municipio es mucho menor en el Reino visigodo que en Roma.

2.482.—Ya vimos (apartado 2.478) a quién compete el ejercicio de la Función Legislativa: al Rey solo o con el concurso del Concilio de Toledo. Al primero le compete plenamente la Administración, la que, sin merma para su autoridad, comprende una jerarquía. La competencia en lo jurisdiccional es aneja de la administrativa.

Parte IV: *Clases Sociales*

2.483.—Hubo en el Estado visigodo variedad de clases sociales: nobleza, hombres libres ingenuos, burcelarios, libertos, colonos o siervos de la gleba y siervos personales.

2.484.—La nobleza hereditaria, que había entre los Visigodos al establecerse en la Península ibérica, llegó a mezclarse con la aristocracia existente dentro de la dominación romana.

Comprendía la nobleza una alta, la de los "seniores", es decir la de los integrantes de las asambleas godas y visigodas ya vistas (apartados 2.469 y 2.477), y la media, la de los "leudes".

2.485.—La clase media o clase de hombres libres ingenuos es reducida: se compone de algunos propietarios de pequeños predios, más bien rurales, que no se habían puesto bajo el patronato de otros hombres; y de artesanos, cuya situación mejoró comparada con la que tuvieron en la época romana.

Los burcelarios eran hombres libres que por las "encomiendas" se ponían bajo el patronato de otros, los "potentes", quienes se obligaban a defenderlos y eran titulares del derecho de recibir de aquéllos un tributo por la posesión de las tierras y del de exigir servicios personales y en especial su compañía en la guerra.

Inferior a la condición de los burcelarios es la de los libertos, hombres manumitidos de la servidumbre personal; ya plenamente; ya retenidos "en obsequio", es decir obligados a prestaciones de orden económico por la tierra que recibían con la "condición de no enajenarla" (Minguijón, obra citada, Capítulo IV).

2.486.—Los colonos, o siervos de la gleba, caracterizábanse, igualmente que en el Imperio romano (apartado 2.455), por la "adscripción perpetua y hereditaria" (obra y lugar citados) que los vinculaba a un predio y era en un aspecto grave limitación de la libertad de movimientos externos, y en otro, garantía.

2.487.—La servidumbre personal puede imponerse como pena.

La servidumbre personal es en general sinónimo de esclavitud; pero la de la España visigoda difiere un tanto de ella, puesto que el siervo personal, como el devenido esclavo de la Roma imperial (apartado 2.455), es sujeto activo de algunos derechos y pesan sobre el señor correlativas limitaciones.

SECCION V: EPOCA DE LA RECONQUISTA

Cuestión I: Generalidades

2.488.—La irregularidad en la sucesión de sus Monarcas llevó al Estado visigodo a su ruina definitiva. Habiendo subido al Trono Rodrigo, duque de Córdova; quienes defendian la causa de los hijos del anterior Rey, Witiza, buscaron el apoyo del Emir de Africa, subordinado del Califa. Con autorización de éste, dicho Emir envió a la Peninsula ibérica un ejército, que en la batalla de Guadalete (año 711) venció a Rodrigo, acabó con el Reino visigodo e inició la dominación musulmana en esa Peninsula.

La rapidez y facilidad con que se extendió y arraigó tal dominación, se explican por haber permanecido el conjunto de la sociedad o sociedades ibéricas extraño a lo que significaba la causa de los visigodos, dominadores como lo fueron los romanos y antes los cartagineses, todos constitutivos de una delgada costra: los celtiberos recibieron sin desagrado a quien destruia una monarquia romanogótica, extraña a la índole de ellos. Si bien

el combate de los musulmanes contra el Reino visigodo entraña oposición de dos civilizaciones, la islámica y una cristiana incipiente todavía no bien diferenciada de las progenitoras (apartados 2.341 y 2.342): las tropas y auxiliares modestos que el Califato árabe enviaba a la Peninsula eran casi en su totalidad bereberes del norte de Africa, tan similares a los iberos (apartado 2.410).

2.489.—El localismo, el espíritu tribal, de los iberos y celtiberos se manifestó pujante al destrozarse la dominación visigoda, y, a la vez que minaba la unidad de la Entidad política musulmana, coadyuvaba para crear contra ésta fuentes de resistencia, teniendo como finalidad la defensa del Catolicismo. Caudillos visigodos orientan las actitudes que dimanan de tales centros, pero no formando clase dominante distinta de los iberos dirigidos.

2.490.—Grupos de cristianos refugiados en las montañas de Asturias, envalentonados por algunos encuentros felices, emprendieron la tarea de desalojar a los musulmanes de la Peninsula ibérica, y proclamaron Jefe a Pelayo, quien obtuvo triunfos (718) y gracias a ellos atrajo más gente a su causa, que desde entonces fue mantenida constantemente hasta que alcanzó la finalidad propuesta.

Por lo visto, casi desde el momento de la caída de la Monarquía visigoda, la Peninsula ibérica comprende una parte musulmana y otra cristiana, cuya división caracteriza a la Epoca de la historia ibérica llamada Epoca de la Reconquista, que llega hasta 1492.

Cuestión II: Iberia Musulmana

PARTE I: *Comprensión del Estudio*

2.491.—Como la Entidad política ibéricomusulmana fue primeramente fracción del Califato árabe y después

un Estado constituído a imagen y semajanza de él, precede al estudio de la Iberia musulmana una breve exposición relativa al Califato mencionado.

2.492.—Nos referimos a la Entidad política ibéricomusulmana porque prescindiremos de los Estados mahometanos que surgieron de la disolución del Califato ibéricomusulman. Esos Estados, en tanto en cuanto no fueron reflejo de éste, hallánronse sujetos a la influencia de los Estados cristianos.

Al examen de dicho Califato se reduce, de consiguiente, el de lo ibéricomusulman.

PARTE II: *Califato Arabe*

2.493.—Los árabes, de raza semita, estaban divididos políticamente y entregados en su mayor parte a la idolatría, aun cuando había entre ellos adeptos del Cristianismo y del Judaismo, cuando Mahoma (nacido por los años de 570 a 578), perteneciente a una tribu y una familia ilustres y dotado de grande elocuencia y brillantes dotes poéticas y a la vez de admirable espíritu práctico; presentándose como profeta o enviado de Dios, realizó entre los mismos su obra de unificación politicorreligiosa. Tomando elementos del Judaismo y algunos del Cristianismo y conservando creencias y supersticiones extendidas entre los árabes idólatras, y adornándolo todo merced a su rica imaginación y sus magníficas literarias, fundó una religión y un Imperio. Este fue conmovido en lo interior por las luchas que causaban las rivalidades de los que pretendían ocupar su Trono, como Califas, o sea vicarios del enviado de Dios, y a pesar de ello obtuvo grandes triunfos y se extendió rápidamente.

La sede del Califato fue Damasco desde que la dinastía de los Omeyas u Omniadas ascendió al Trono (661), hasta su caída (750). La de los Abbasidas, descendiente de un tío de Mahoma, fundó la ciudad de Bagdad (762), haciéndola capital del Califato. El Califato de Bagdad se extinguió en 1258, al ser tomada la ciudad por los Mogoles.

El Monarca, vicario de Mahoma, era el Califa, jefe de la sociedad religiosa y de la sociedad civil, que vienen a confundirse, pues la segunda es la comunidad de creyentes regida por el Corán, que contiene las normas fundamentales en lo civil y en lo religioso.

El Gran Visir, instituido por los Abbasidas, gobernaba directamente el Imperio, subordinado en todo al Califa, quien lo nombraba y podía destituirlo a su arbitrio.

Al Mufti competía interpretar el Derecho declarando las normas —particulares— con arreglo a las que se deducirían normas individuales de las generales universales superiores.

El "Gobernador de las Injusticias" era juez especial en los casos de quejas por abusos de los órganos estatales: las recibía y él mismo las sustanciaba.

El Cadí era esencialmente juez común en lo civil y en lo penal; pero recibió ciertas atribuciones administrativas, como algunas concernientes a la policía urbana.

Había además otros funcionarios importantes. En general, desde que tuvo por capital a Bagdad, la organización del Imperio recibió grande influencia de los persas.

2.494.—Entre los musulmanes las fuentes del Derecho son las mismas que las de la religión. Las fuentes del Derecho son: el Corán, libro sagrado, colección de las revelaciones que Mahoma pretendió haber recibido de Dios y que transmitió a su pueblo; la Sunna, conjunto de normas sacadas "de la conducta de Mahoma"; el Ichmá, jurisprudencia unánime sobre la resolución de un caso no previsto en el Corán ni en la Sunna; la analogía o Quiyás, "generalización de un caso particular, consignado en las leyes escritas (Alcorán y Tradición) o en la jurisprudencia unánime (Ichmá), para extenderlo y aplicarlo, por analogía, a todos los demás casos particulares que, sin estar consignados en ella, se presume prudentemente que habrían sido in-

cluídos por el legislador, si éste los hubiera previsto" (Asín, a quien se refiere Minguijón, Obra citada, Capítulo X).

2.495.—La religión de Mahoma, que de modo tan directo influía en la sociedad civil, si bien dio a ésta efímera grandeza, sembró el germen de su debilitamiento y decadencia al permitir la poligamia y el divorcio y al encerrar el fatalismo: los dos primeros corrompen las bases de la sociedad civil, y el último priva a ésta de toda energía constante y creadora.

PARTE III: *Califato Ibérico*

I.—Visión Histórica

2.496.—Conquistada por los árabes, la Peninsula ibérica fue ámbito de una provincia del Califato árabe y gobernada por Emires dependientes del de Africa.

Los bandos que agitaban al Imperio árabe y divergían en puntos relativos al gobierno de la sociedad civil y con frecuencia también en algunos religiosos, originando sectas diversas, tenían sus adeptos también en la Iberia musulmana, causando en ésta trastornos y conmociones, que favorecieron a la Iberia cristiana. De ellos se aprovecharon, a poco de haber sido destronada la dinastía de los Omniadas u Omeyas por los Abbsidas, los poderosos partidarios con que entre los árabes de Iberia contaba la primera, para convertir a la Iberia musumana en Estado, independiente del Califato de Oriente, con un Omniada, Abderrahmán I, como Monarca (756), conservando el título de Emir. Uno de los sucesores de él, Abderrahmán III (912-961), tomó el de Califa (929) y llevó a su apogeo al Imperio musulmán ibérico, que pronto decayó, perdiendo en 1031 el último Califa su Trono y dividiéndose aquél en varios pequeños Estados a causa de que los Walíes, gobernadores de provincia, se convirtieron en reyes.

La caída del Califato significó el primer paso en el camino que condujo a la dominación musulmana hacia su ruina. Fue

progresivo el fraccionamiento del ámbito de aquél en múltiples Estados, los "Reinos de Taifa", que pierden toda vinculación con lo mahomentano arábigo y sólo se agrupan transitoriamente para sobrevivir a los avances de los Estados cristianos: así, obtienen el apoyo de los almorávides y los almohades, quienes, provenientes del norte de Africa, tras efímeras unificaciones de la Iberia musulmana fracasan, sobre todo a causa de la tendencia de minúsculas entidades políticas a la soberanía. Resurgen los "Reinos de Taifas", paulatinamente absorbidos por los Estados cristianos. El último, el de Granada, fraccionado y presa de luchas intestinas ya en la agonía, pereció ante los embates de Castilla y Aragón en 1492, agregándose su ámbito a la primera.

II.—Organización

2.497.—El Estado musulmán de Iberia era monarquía autocrática. El Califa designaba de entre sus hijos al sucesor, sin que pudiera dividir el Imperio ni dejarlo a mujeres ni a menores de edad, prescripción esta última cuya inobservancia es señalada por los historiadores árabes como causa de la caída del Califato.

En el Califato ibérico se transplantaron cargos que había en el árabe y se crearon otros peculiares. Además de Visires, algo así como Ministros, especializados en los diversos ramos de la Administración y encabezados por un Hagib, primer Ministro, quien llevaba los negocios al Califa; había, como Consejo de éste, el Mexuar o Diván, que se denominaba como lo primero o lo segundo según lo integrara o no el Hagib, y en uno y otro caso era órgano consultivo, a cuyos miembros el Monarca nombraba y podía remover libremente.

Juez "de las Injusticias" denominábase al funcionario que en el Califato árabe "Gobernador de las Injusticias" (Minguijón, obra citada, Capítulo XI). El más alto órgano judicial era el Cadí de los Cadíes o Cadí de la Aljama, jefe de los Cadíes, ya vistos al tratar del Imperio árabe (apartado 2.493). En la competencia del Zalmedina se comprendían atribuciones adminis-

trativas y jurisdiccionales: la alta inspección policial y la judicatura en asuntos que salieron de la órbita de los Cadies y que se resolvían por procedimiento rápido y sencillo.

Al Mustaçaf le tocaban múltiples aspectos de la policía urbana.

2.498.—Las provincias, las mayores circunscripciones en que se dividía el territorio, se gobernaban por Walíes o por Caides, según fueran provincias interiores o fronterizas (Beneyto, obra citada, Nº 57). Categoría inferior correspondía a los "wazires ó lugar-tenientes de distrito y á los alcaides ó comandantes de fortaleza" (Santamaría, obra citada, Capítulo IV), § IV, 2).

Cargos establecidos para la administración de las ciudades, como los de Alcalde, Alguacil, fueron en su índole y su nombre antecedentes para órganos municipales de los Estados ibéricos cristianos de la Época de la Reconquista, de España y de Estados americanos.

III.—Clases Sociales

2.499.—La más alta clase social del Califato ibérico era la nobleza o aristocracia hereditaria, constituida por los descendientes de los oriundos de la Península arábiga que pasaron a aquél y por los sirios y egipcios que se les unieron en la "guerra santa", y monopolizadora de los principales cargos civiles y religiosos.

La plebe consistía por regla general en moros o bereberes, cuya categoría, que apenas les daba alguna influencia política, era muy próxima a la del conjunto de la población cristiana vencida, la cual obtuvo tolerancia para su culto privado y conservación de sus autoridades creadas para las circunscripciones territoriales, pero en un grado bajo, sometiendo sus normas a las autoridades musulmanas para que rigieran.

Había esclavos, prisioneros de guerra reducidos a serlo y negros comprados.

Abstracción hecha de lo religioso, la plebe fácilmente podía llegar a cierta homogeneidad, dadas las ya anotadas semejanzas de bereberes e iberos. Aunque esa homogeneidad no trascendía directamente a lo político, en determinados puntos la organización del Califato de la Península ibérica influyó sobre la de los Estados cristianos de ella.

2.500.—La calidad de cristiano vencido, de súbdito del extinto Estado visigodo, no entrañó por sí sola diferencia social.

Se distinguieron a raíz de la conquista musulmana tres situaciones en la de aquellos súbditos: a) la de quienes se incorporaron al medio musulmán; b) la de quienes pactaron con el invasor; c) la de quienes fueron arrollados simplemente por aquél.

Los primeros se asimilaron a la generalidad de los súbditos del Estado musulmán, difiriendo según la clase social a que pertenecieran. Los segundos lograron cierta autonomía, en lo religioso y en lo judicial principalmente. Los terceros fueron sujetos a tributos.

Es congruente anotar que los almorávides y almohades suprimieron la tolerancia para los cristianos, y por su fanatismo se hicieron insoportables también para los musulmanes en cuyo socorro llegaron.

Cuestión III: Iberia Cristiana

PARTE I: *Síntesis Histórica*

2.501.—Los grupos de cristianos que desde las montañas de Asturias iniciaron la tarea de desalojar a los musulmanes de la Península ibérica y designaron jefe a don Pelayo, se organizaron solamente con miras guerreras. El Estado que formaron fue en extremo rudimentario, bajo aquél y sus sucesores; hasta que, cuando uno de éstos, Alfonso II, tomó por sede estable a Oviedo y se restableció la vigencia de ciertas nor-

mas góticas; se constituyó de verdad el Reino de Asturias, Estado que se llamó Reino de León desde que tuvo por capital a la ciudad de León. Aunque en toda la Península ejerció influencia el común pasado visigótico, es en el Reino de Asturias y en el Estado que devino, donde se concretó más, presentándose con la idea de sucesión.

Castilla era un condado subalterno de los Monarcas leoneses; pero poco a poco se relajaron los vínculos de dependencia, hasta que ésta desapareció. En virtud de enlaces matrimoniales de sus Monarcas, uniése Castilla transitoriamente a Navarra y Aragón; y también a León, de igual manera, por dos veces, hasta que en la tercera lo hizo definitivamente (1230), llegando a formar un solo Estado, no unitario. El aumento de importancia de Castilla se expresó exteriormente al convertirse de Condado en Reino cuando se concertó su primera unión con León (1035). Habiendo sucedido, en 1474, en el Trono de Castilla a su hermano Enrique IV la princesa Isabel, casada en 1469 con Fernando, hijo del Rey de Aragón, y habiendo también Fernando sucedido a su padre en 1479, se unieron Castilla y Aragón para siempre.

2.502.—Sólo en el siglo X iluminase lo relativo a otro centro de la reconquista iberocristiana, el constituido por Navarra y Aragón. Parece ser que quienes acaudillaban a navarros y aragoneses en sus luchas esporádicas contra los musulmanes, eligieron, para regular el reparto del botín, un jefe, imponiéndole condiciones, las que explican el poder de los nobles frente al Rey. El Reino navarroaragonés se unió, como ya lo expresamos, a Castilla, transitoriamente. Salvo un breve lapso de separación, Navarra y Aragón permanecieron unidos hasta que, muerto su Rey don Alfonso el Batallador (1134) sin dejar descendientes y designando en testamento sucesores en el Reino a las órdenes militares del Santo Sepulcro, del Hospital de San Juan de Jerusalén y del Temple; rechazado esto por navarros y aragoneses, y no pudiendo convenirse los representantes de unos y otros cuanto a Monarca, don Ramiro el Monje, como hermano del testador, lo fue de Aragón, con el apoyo de la nobleza y plebe,

y los navarros escogieron como suyo a García Ramírez, nieto del antiguo Rey don Sancho IV. Así quedaron separadas, excepto un breve tiempo, las Coronas de Aragón y Navarra, hasta el final de esta Epoca.

La separación fue funesta para Navarra: extinta la dinastía nacional a la muerte del nieto de García Ramírez, Sancho VIII, y rechazada su institución de heredero; los navarros reunidos en Cortes eligieron Rey al sobrino del último, hijo de una hermana suya, Teobaldo de Champagne (1234), y desde entonces se sucedieron varias dinastías, casi todas francesas, excepto un corto período de unidad con Aragón; llegando en sus vicisitudes por un tiempo a la situación de provincia francesa. A la postre D. Fernando el Católico, Rey de Aragón y regente de Castilla, incorporó Navarra a la segunda, en 1512, destronando a sus Monarcas.

2.503.—Contraria a la suerte de Navarra fue la de Aragón: por el matrimonio de la hija del Rey D. Ramiro II el Monje, doña Petronila, con el Conde de Barcelona, Ramón Berenguer IV (1137), uniéronse los Estados de Aragón y Cataluña, aumentando desde entonces su importancia dentro de la Península y fuera de ésta, a la vez que la aspiración de robustecer la autoridad real frente a la nobleza aragonesa era el motor que impulsaba para que el Estado aragonés llegara a ser un Estado constitucional y representativo. Incontrastable llegó a ser la influencia de los Reyes de Aragón, Condes de Barcelona, en el Mediodía de Francia; y cuando tuvieron que abandonarlo emplearon sus energías en extender sus dominios en la Península, conquistando los Reinos musulmanes de Mallorca, Valencia y Murcia. También Italia fue teatro de los triunfos de los prenombrados Monarcas, y vastas e importantes regiones de ella se sometieron de manera permanente al poder, ejercido de manera directa o indirecta, de éstos. Ya vimos cómo se unieron definitivamente Aragón y Castilla.

Ajena a la finalidad de la breve historia del Derecho ibérico, que lo es de éste en tanto en cuanto deviene hispánico, es la

consideración del que rigió en las Entidades políticas de Italia que dependían de la Corona de Aragón: Cerdeña, Sicilia y Nápoles.

2.504.—Las empresas guerreras de Carlomagno contra los árabes significaron, aunque no siempre fuera ella su finalidad, en defintiva una ayuda para los cristianos de España en su lucha contra los musulmanes dominadores. Conquistada Barcelona por Ludovico Pio (801), hijo de Carlomagno; hizo de ella la capital de la Marca Hispánica y puso al frente de ésta, como Marqués, al Conde de Barcelona, superior de los otros condes de la Marca y señor feudal del Imperio carlovingio en un principio, y, por las divisiones de éste entre los sucesores de Ludovico Pio, después, del Reino de Aquitania, y posteriormente de Francia, cuando ésta quedó con Carlos el Calvo. Es interesante anotar que la población de Aquitania se parecia más a la de la Peninsula ibérica que a los francos o a los galos, lo cual se explica porque eran los mismos iberos quienes con el nombre de aquitanos ocupaban antes de los galos lo que hoy es Francia, siendo casi todos rechazados hasta España por los galos y quedando restos de ellos en la parte del Imperio carlovingio llamada Aquitania.

La decadencia de la dinastia carlovingia aflojó la dependencia de los señores feudales: los Condes de Barcelona la fueron perdiendo, hasta que se hicieron Principes soberanos (Siglo XI). En el siglo XII, al Estado que regia el Conde de Barcelona, empezó a llamarse Cataluña, por los múltiples castillos existentes en su territorio.

Vimos en el apartado 2.503, cómo el Condado soberano de Barcelona se unió a Aragón bajo un mismo Monarca. Es digno de observar que entre Aragón y Cataluña se creó una unión personal, de tal manera que el mismo individuo que tenía la calidad de Monarca del uno lo era de la otra, sin que por ello formaran un solo Estado; hasta 1289, año en que se reunieron por primera vez Cortes generales de Aragón y los tres Estados que tenian por Rey al mismo que lo era de aquél, Cataluña, Valencia y Mallorca, y aprobaron la Constitución de la unión de los cuatro.

2.505.—Mallorca, conquistada del poder de los musulmanes por el Rey de Aragón Jaime I, a la muerte de éste formó (1276) bajo un hijo suyo, también Jaime, un reino distinto, que en 1344 fue incorporado a Aragón.

Que se formara, en 1289, la unión de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, significó para ésta un paso descentralizador.

2.506.—Conquistado el Reino musulmán de Valencia por el Rey de Aragón (1238), no perdió la calidad de Estado, pues únicamente había entre aquél y Aragón unión personal, hasta 1289 como lo indicamos ya (apartado 2.504).

2.507.—Baskonia no designa unidad política, sino que comprende tres unidades, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa.

Alava es, después de conquistada del poder de los musulmanes, un Señorío, en el cual una Junta de nobles y eclesiásticos, la Cofradía de Arriaga, elige al Señor, calidad que en el Siglo X tiene uno de los Condes de Castilla, que en el Siglo XI la poseen los Reyes de Navarra y que desde 1200 pasa a los Monarcas de Castilla; vinculándose así, ya a Navarra, ya a Castilla, por unión personal, sin fundirse en un solo Estado; hasta que, después de un convenio de la Cofradía de Arriaga con el Rey de Castilla, Alava se convierte en provincia de este Reino (1332), si bien conservando cierta autonomía dentro del mismo.

Vizcaya era un Señorío, sobre el cual se discute acerca de si fue propiamente Estado o no lo fue. Aparece primero íntimamente ligado a los Reyes de Navarra; y después a los de Castilla, los cuales intervienen en los asuntos del Señorío en ciertas ocasiones, mientras que en otras los Señores de Vizcaya se hallan junto a los Monarcas castellanos en su Corte. Estos vínculos son tomados por muchos como subordinación, y así inducen hasta a afirmar que los Señores de Vizcaya fueron meros gobernadores de los Reyes; y por otros, no. En el Siglo XIV se unió el Señorío de Vizcaya definitivamente a Castilla, por haber adquirido en virtud de herencia la calidad de Señor de Vizcaya el mismo que

llegó a ser Rey de Castilla. Las relaciones entre Castilla y Vizcaya desde ese acontecimiento hasta el final de la Epoca de que en esta Sección V tratamos, son las de dos Estados vinculados por unión personal, es decir, por la identidad personal de quien es titular en ambos de la calidad de Jefe del Estado; ya se considere que el Señorío de Vizcaya fue siempre un Estado; ya se opine que no lo fue originariamente, pues pudo llegar a serlo y tener por Jefe del Estado al mismo individuo que tenía esta calidad en el Estado del cual formó parte con anterioridad.

De Guipúzcoa no hay "noticias auténticas" "hasta la primera mitad del Siglo XI, en que aparece unida a Navarra. Después se unió a Castilla y volvió a Navarra en el Siglo XII". A principios del Siglo XIII se unió "definitivamente a Castilla" (Minguijón, obra citada, Capítulo XVIII), y desde entonces fue una provincia de Castilla, aunque conservara cierta autonomía.

2.508.—Aunque Portugal se cuenta entre los Estados cristianos de la Península ibérica, prescindimos de él porque, dada la finalidad de la exposición de carácter histórico, sólo tratamos de aquellos Estados que llegaron a constituir al Estado español.

PARTE II: *Derecho Político*

I.—Comprensión y extensión

2.509.—En la Epoca de que tratamos, Iberia cristiana comprende, según lo hemos visto, varios Estados; pero, como tienen instituciones comunes o rasgos semejantes, daremos una idea general de la organización de todos conjuntamente, añadiendo al estudio de esas instituciones el de las que no existan en todos y ofrezcan especial interés. Es indispensable la síntesis histórica que precede, para poder explicar satisfactoriamente algunos aspectos o puntos de la organización de los Estados comprendidos en la Iberia cristiana y las similitudes que éstos presentan en algunos.

En la exposición que sigue, prescindiremos de la unión de Aragón, Cataluña, Valencia, y Mallorca, y por ende de las Cortes cuyo poder se extendia a los cuatro; y estudiaremos a Aragón, Cataluña y Valencia como si hubieran seguido siendo cada uno un Estado. Asimismo, prescindiremos del hecho de que, por el pacto celebrado con Castilla, Alava dejó de ser por sí Estado y de que Guipúzcoa tampoco lo era después de que se unió definitivamente a Castilla. Dada la escasa trascendencia de la división que en la Entidad politica constituida por Castilla y León, se conservó entre ambos; al hablar sin especificación de Castilla y sus instituciones, nos referiremos a esa Entidad, a menos de mentar a Castilla y a León como a partes de un Estado.

II.—Caracteres jurídicos generales

2.510.—Si se atiende a la concepción politica o jurídica general, que corresponde al contenido de la norma suprema hipotética del Orden estatal (apartados 99, 100 y 101); el Derecho de la Iberia cristiana tiene en sus esferas superiores, en las normas generales más elevadas, el carácter de pacto entre el Monarca y los representantes del pueblo; o el de concesión del Monarca a sus súbditos; si lo segundo, por un acto posterior el Monarca se obliga para con los representantes de la sociedad civil a mantenerla y a sujetarse él mismo a la norma o normas de que se trate.

Grande importancia tiene en la Epoca de que tratamos, la existencia de una variadísima legislación local, que, originándose en concesiones de los Monarcas, es desenvuelta en forma predominantemente democrática. Los Estados cristianos de la Península ibérica contemplan cierta descentralización encerrando múltiples y variados cuerpos autónomos, en cuyos Ordenes jurídicos —Ordenes jurídicos parciales— predomina la democracia.

2.511.—La Reconquista da vida a instituciones del fenecido Estado iberogodo. Esas instituciones son resultado de influencias germanas —godas— y romanas. La conmoción que significó el derrumbe de aquél y las que constantemente cau-

san o implican las luchas contra los musulmanes, sacan a la superficie algo que se encontraba en el fondo de las sociedades de la Península ibérica: renacen elementos de la Iberia primitiva, prerromana, y, así, instituciones de los iberos o celtíberos se suman a las góticas y romanas para informar y caracterizar al Derecho de la Iberia cristiana de la Epoca de la Reconquista. No hay que desatender al influjo que en la organización de los Estados de ésta ejerció la del Califato ibérico, si bien fue menor y se redujo a determinadas instituciones.

III.—Monarca

2.512.—Los Estados ibéricos cristianos de esta Epoca son todos monárquicos. Los Monarcas al subir al Trono juraban observar la Legislación, incluyendo expresamente la local. Esto indica ya el carácter limitado del poder del Monarca. Además de las restricciones que para éste significaban las ideas católicas referentes al fin u objeto de la Autoridad civil, a veces expresamente incorporadas a las normas generales superiores; eran muy importantes las que encerraban la existencia y facultades de las Cortes, y en Aragón las del Justicia Mayor.

2.513.—En Castilla la monarquía es al principio electiva dentro de ciertas familias, y pronto se hace hereditaria, cualidad expresamente consagrada en las Partidas.

También en Navarra es en su comienzo electiva y después hereditaria.

En Aragón al producirse la separación de Navarra es confirmado el principio hereditario, que se observó ya anteriormente.

El Condado de Barcelona ya es hereditario cuando adquiere la calidad de soberano, y conserva ese carácter cuando su Corona y la de Aragón recaen en la misma persona.

El Reino cristiano de Valencia es hereditario. El Rey es representado en su territorio por un Organo que tiene el título de Virrey de Valencia o Lugarteniente General del Reino.

En Alava el Señor era designado por la Cofradía de Arriaga; y desde que celebró ésta el pacto con Castilla el Rey era representado por un Diputado General, electo por las Juntas generales cada tres años.

El Señorío de Vizcaya es por lo general hereditario antes de su reunión definitiva con la Corona de Castilla en la misma persona. Después de ella lo es sin salvedad alguna, y el Monarca es representado por un Corregidor.

En Guipúzcoa la autoridad real se ejerce por medio del Corregidor, nombrado por el Rey de Castilla a petición de la Provincia.

2.514.—En Castilla cabe considerar al Rey como Organo superior completo de la Legislación, si se atiende a que puede dictar normas generales superiores —leyes— por sí solo; pero le compete modificar o derogar las vigentes sólo con el concurso de las Cortes. En cambio, en Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia las normas generales superiores —leyes— proceden siempre de las Cortes y el Rey, sin que éste pueda por sí solo modificar ni derogar las vigentes.

Era en virtud de convocatoria real como se reunían las Cortes de Castilla, Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia.

2.515.—La Función Jurisdiccional se considera siempre propia del Monarca, y es ejercida por éste, o a su nombre o por concesión suya; pero en Navarra el Rey se halla sujeto a restricciones en cuanto al nombramiento de los órganos judiciales, y en Aragón, Cataluña y Valencia, así como en Navarra, las Cortes intervienen, directa o indirectamente, en dicha Función.

Como Tribunal que ejerce en alta esfera la Función Jurisdiccional, más precisamente la judicial (apartado 656), a nombre del Rey; se introdujo en Castilla la "Chancillería", y en Aragón y Cataluña, la Real Audiencia.

2.516.—El Rey es el órgano superior de la Administración, la cual depende de él. En Castilla está sujeto en este aspecto a pequeñas limitaciones —que veremos al tratar de las Cortes—, y tiene junto a sí a un órgano consultivo, el Consejo Real, continuación del Oficio Palatino o Aula Regia de la España visigoda; en Valencia, a restricciones más considerables; y en Navarra, Aragón y Cataluña, a mucho mayores, que más tarde conoceremos. En Aragón el Rey nombra para que le secunde en el gobierno un órgano, que de ordinario es el Gobernador, y en circunstancias extraordinarias, el Lugarteniente, Vicerrey.

El Monarca podía autorizar la fundación de poblaciones a quienquiera, y estimulaba a sus fundadores mediante el otorgamiento de cierta autoridad sobre ellas, de tal modo que en muchos respectos ellas dependían del Monarca sólo indirectamente, a través del Señor, que era seglar o de carácter eclesiástico. Iguales prerrogativas otorgaban los Monarcas a los caudillos de la Reconquista sobre las poblaciones que recaudaban del poder de los musulmanes. Así nació la distinción entre los territorios de realengo, que eran aquellos sobre los cuales el Monarca no había hecho concesión de autoridad a nadie, de manera que dependían de él directamente; los territorios de abadengo, que eran los otorgados a un señor eclesiástico; y los territorios de señorío, otorgados a un señor seglar.

Móviles de igual género que los que impulsan a los Monarcas a hacer las concesiones de que hablamos en el párrafo anterior, o íntimamente conectados con los mismos, les hacen otorgar fueros municipales, de los que tratamos más tarde con algún detenimiento.

IV.—Cortes

2.517.—En Castilla y León continúan los Reyes convocando las Juntas de nobles y eclesiásticos que en la Monarquía visigoda forman los Concilios. Es en estas Juntas donde se halla el origen de las Cortes, cuyo carácter se completa por "la entrada e intervención de los representantes de los concejos,

que debió de ser consecuencia de la importancia que éstos iban adquiriendo y de la necesidad en que se vieron los Monarcas de solicitar ingresos extraordinarios" (Minguijón, obra citada, Capítulo V). Las referidas entrada e intervención se verifican en 1177 y 1188 en Castilla y León, respectivamente.

El origen de las Cortes navarras, que puede situarse en el Siglo XII, acaso está en el Consejo de los Doce Ricoshombres, cuerpo que limitaba la autoridad del Monarca en los primeros tiempos del Estado navarro y estaba formado tal vez por los caudillos militares que nombraron un jefe común, el Rey, o sus descendientes o sucesores.

En Aragón, el Consejo de los Ricoshombres, el cual se ensancha después por la entrada de la nobleza de segunda clase; en el siglo XII, por haber ingresado el estado llano, constituye propiamente las Cortes, que sólo en el siglo XIII se componen también del brazo eclesiástico.

Sobre el origen de las Cortes de Cataluña, digamos, siguiendo a Santamaría (obra citada, Capítulo XIV, V), "que durante los siglos IX y X se celebran algunos concilios de carácter meramente eclesiástico; que en el siglo XI se reúnen juntas de obispos y magnates", parecidas a los Concilios de Toledo, las cuales, como éstos, son órganos del Estado civil; que posteriormente, si bien dentro del mismo siglo, aparecen representantes del estado llano convocados por el Conde de Barcelona a Cortes juntamente con el clero y la nobleza; y que, a pesar de ello, sólo en el siglo XIII adquiere el estado llano de modo definitivo el derecho de concurrir a las Cortes.

A semejanza de las catalanas se constituyen las Cortes de Valencia a poco de conquistado este Reino por el Monarca de Aragón, quien lo sacó del poder de los moros (Siglo XIII); en virtud de fueros que él otorgó, obligándose por los mismos.

En Alava consisten en una especie de Cortes las Juntas Generales, que primeramente lo son de la Cofradía de Arriaga, corporación de los "señores territoriales" (Moneva y Puyol, obra

citada, No 139), y desde que, celebrado el convenio con el Rey de Castilla, desapareció, se forman por representantes de las Hermandades, como lo explica el apartado 2.536.

También en Vizcaya y Guipúzcoa son una especie de Cortes las Juntas Generales.

2.518.—Las Cortes constan en Castilla, Navarra, Cataluña y Valencia de tres brazos, que son nobleza, clero y estado llano; en Aragón, de cuatro porque la nobleza forma dos brazos, uno la de primera clase y otro la de segunda clase. De la representación del estado llano se puede decir en general que es representación de los Municipios de realengo, o, más concretamente, de los Concejos de ellos, si bien en Navarra son pocos los que obtienen el derecho de concurrir a las Cortes. Los miembros de las Juntas Generales de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa ostentaban también representación municipal. En Alava, disuelta la Cofradía de Arriaga, los designaban las Hermandades, formadas de la unión de varios Municipios. En Vizcaya, bien los Municipios aisladamente, bien organismos que representaban a varios Municipios agrupados. En Guipúzcoa, los Muicipios con derecho a hacerlo.

2.519.—Conociéronse en la Iberia cristiana y guardáronse las "inmunidades parlamentarias". Ya que nos referimos a la situación personal de los miembros de las Cortes, consideramos oportuno dar a conocer el notable precepto, propio de las valencianas, endezado a alejar a ellos de toda influencia que no fuera la aspiración del servicio público; precepto según el cual se les prohibía "obtener para sí, ni para otro, cosa alguna, sino solamente para la comunidad que" los "enviaba" (transcripción que consta en la obra citada de Santamaría, Capítulo XV, § 5).

2.520.—La conformidad de las Cortes para emprender guerra, y su dictamen para otorgar treguas y celebrar la paz, son necesarios al Rey si éste les somete el asunto, en Castilla; irrestrictamente, en Navarra y Aragón.

2.521.—En Castilla, aun cuando son grandes la importancia y poder de las Cortes, sus atribuciones y funcionamiento no se llegan a precisar en todo. En cambio, en Aragón lo concerniente a las Cortes está perfectamente regulado, y es admirable el desenvolvimiento que adquiere su "procedimiento parlamentario". Fue grande la influencia del Derecho aragonés en materia de Cortes sobre las de Cataluña y las de Valencia.

2.522.—Se distinguen, tanto en Aragón como en Castilla, las Cortes comunes a los que se hallan bajo la Corona de uno u otra y las de sus componentes por separado: tratándose de Aragón, las de Aragón, Valencia y Cataluña; de Castilla, las de Castilla y León, hasta la segunda mitad del siglo XIV. Lo efímero de las últimas causa que la referencia de las castellanas lo sea de las comunes, al contrario de las aragonesas.

V.—Organos complementarios de las Cortes

2.523.—En Aragón, Cataluña, Valencia, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa había instituciones complementarias de las Cortes.

Existía en Aragón una Diputación permanente, cuyos miembros eran designados por los cuatro brazos de las Cortes —dos por cada uno— y cuyas atribuciones principales eran tener a su cargo el Tesoro del Reino o rentas públicas y velar por la observancia de los fueros por parte de las autoridades, pudiendo perseguir de oficio las infracciones.

La Diputación de Cataluña, que se estableció en el siglo XIV, constaba "de tres diputados y tres oidores, designados por los tres brazos" de las Cortes; representando a éstas durante su receso, velaba por la observancia de las normas generales superiores; estuviesen reunidas o no, regía el cobro de las contribuciones generales, cuidaba de la distribución de su producto y resolvía lo concerniente a los fraudes cometidos en tales cobro y distribución; podía disponer de la Fuerza Pública para sus finalidades, y "en caso de guerra" "levantaba las huestes catalanas y exigía servicios y dineros" (Santamaría, obra citada, Capítulo XIV, § V).

En Valencia, una Diputación designada por las Cortes caracterizábase por recaudar las contribuciones que ellas establecían.

En Alava, durante el receso de las Juntas Generales ejercía sus atribuciones ordinarias la Diputación foral, cuyos miembros eran designados por aquéllas.

En Vizcaya, a fines del siglo XV se creó, para que supliera a las Juntas Generales durante su receso, el "Regimiento General", compuesto de miembros designados por ellas e integrado además por el Corregidor, que lo presidía; y también, sobre todo para la Administración, había una Diputación permanente, compuesta de dos Diputados, miembros del Regimiento General, y del Corregidor, presidente de ella.

En Guipúzcoa, una Diputación General ordinaria electa por la Junta General funcionaba durante el receso de ésta.

VI.—**Justicia Mayor**

2.524.—El Justicia Mayor, aunque un funcionario de su nombre no sea peculiar de Aragón, lo es por la prestancia que en este Reino llega a tener. Es en un principio un funcionario conocedor de Derecho, quien por designación del Rey le asesora en el ejercicio de la Función Jurisdiccional y a veces la desempeña a su nombre. El carácter que después adquiere puede ser, en parte siquiera, efecto de la influencia de que existiera en la Iberia musulmana un funcionario especial llamado Juez "de las Injusticias", semejante al Gobernador de las Injusticias del Califato de Oriente: destruido el Califato de Córdoba, se conservó ese órgano especial en los Reinos de Murcia y Valencia, donde probablemente lo observaron los aragoneses, quienes para lo característico del Justicia Mayor debieron de inspirarse en el Gobierno establecido por los normandos en Sicilia (Beneyto, obra citada, Nº 90). Desde los siglos XIII y XIV viene su gran importancia, por obra de las Cortes.

Las atribuciones del Justicia Mayor son diversas. Su ejercicio abarca el de las tres Funciones del Estado. En su conjunto le dan el carácter que señalaremos en el apartado 2.527.

2.525.—Incumbía al Justicia Mayor presidir las Cortes, pues tocaba hacerlo al Rey, a su Lugarteniente o a aquél; resolver los conflictos surgidos entre los brazos de las Cortes; declarar si debian cumplirse o no las normas emanadas del Rey o sus subordinados, mediante queja de parte, según fueran arregladas a las normas superiores o contrarias a las mismas; resolver sobre los greuges —reclamos por agravios provenientes de abuso de autoridad— presentados ante las Cortes si el agravio que los producía provenia del Rey o de sus subordinados; intervenir en la resolución de los greuges por las Cortes; absolver las consultas de los jueces inferiores y otros órganos sobre interpretación del fuero, con el carácter de obligatorio para el caso concreto; decidir los conflictos de competencia; examinar si las normas individuales guardaban los requisitos de forma, a instancia de parte; ser "juez de apelación de todos los jueces ordinarios de las ciudades y villas de realengo"; "oir las causas en primera instancia" "dondequiera que se hallase dentro del reino de Aragón" (Minguijón, obra citada, Capítulo XIII); decidir las causas suscitadas entre el Rey y los nobles o éstos entre sí; entender en las causas de carácter penal contra los jueces o algunos otros órganos estatales; conocer de los conflictos suscitados entre el Fisco y los particulares; "recibir en las Cortes el juramento de guardar y hacer observar los fueros que habían de prestar el Rey, el primogénito y el gobernador del reino" o el Lugarteniente, "como requisito indispensable para que pudieran ejercer autoridad" (Santamaría, obra citada, Capítulo XIII, § 3): ser consejero del Rey; desempeñar comisiones suyas otorgadas para resolver en su nombre cuestiones complejas; proteger a los Municipios; nombrar en ciertos casos guardadores; disponer de la Fuerza Pública para el cumplimiento de sus normas.

2.526.—Era el Justicia el especialmente encargado de velar por el mantenimiento y efectividad de las garantías del pueblo aragonés. En el cumplimiento de su misión seguía un procedimiento perfectamente desenvuelto, dentro del que son fundamentales dos intervenciones suyas que se desarrollaban en los procesos de firma y de manifestación.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

En el proceso de firma el Justicia da un mandato inhibitorio, llamado firma inhibitoria, por el cual se prohibe a los jueces o particulares ataquen en cualquiera de sus bienes al individuo a cuya protección se endereza, ya evitándole agravios, ya remediando los cometidos. La firma inhibitoria se otorga a petición de ese individuo, siempre que rinda "caución" que asegure conformidad con el Derecho y cumplimiento de la sentencia que llegue a dictarse; no excluye ni juicio ni sanción posterior.

"Por el proceso de manifestación, el Justicia, una vez que ante él se alegaba la violencia, secuestraba o retenía las personas para que no se les causara vejación y también los procesos" y documentos en que constaban "actos judiciales para asegurar su conservación y evitar que se adulterara su texto" (Minguijón, obra citada, Capítulo XIII). El mandato del Justicia se dirigía a jueces de cualquier clase o a individuos que no fueran jueces. Los reos que así iban a poder del Justicia, eran puestos por éste en una cárcel especial sujeta sólo a su dependencia.

En estos dos procesos se encierra ya el Habeas Corpus, mucho antes de que en Estado alguno que no fuera Aragón se lo consignase.

2.527.—El Justicia Mayor es sobre todo órgano encargado especialmente de velar por la regularidad del proceso de producción del Orden estatal. Su existencia significa una garantía para los elementos democráticos de la organización aragonesa y una prueba del gran desarrollo de ella en el papel de "técnica social" propio del Derecho.

Singular relevancia da a la posición del Justicia Mayor lo dispuesto sobre su nombramiento y renuncia: aunque lo designa de entre los caballeros el Rey, su remoción requiere del concurso del Monarca y las Cortes, en el período de que aquí tratamos.

2.528.—Peculiar de Aragón con la figura ya trazada, el Justicia Mayor se trasplantó así a Valencia en el siglo XIII por decisión de las Cortes.

VII.—Padre de Huérfanos

2.529.—Característico de Aragón, el Padre de Huérfanos era el funcionario encargado de dar sustento y habitación a los criados que no encontrasen colocación y de conseguirla, de velar porque los amos y los criados cumplieran sus mutuas obligaciones, de impedir hubiera vagabundos, de procurar que las condiciones de ciertas clases de trabajo no pusieran en peligro la moral, de socorrer a los mendigos, de fiscalizar las casas de juego.

Para alcanzar la finalidad característica de su cargo, el Padre de Huérfanos impone sanciones mediante un procedimiento sumarísimo, o entrega a los culpables al juez común competente. Su existencia demuestra con elocuencia que el Derecho aragonés no es formalista, sino que atiende al fin o al contenido de las relaciones jurídicas.

También en Valencia se llegó a establecer el Padre de Huérfanos.

VIII.—Fiscalizadores y Jueces de Hacienda

2.530.—En Castilla están al frente de la Hacienda Pública los Contadores Mayores de Hacienda y los Contadores Mayores de Cuentas: los primeros llevan la cuenta de ingresos y egresos, y los segundos juzgan de las cuentas de quienes deben presentarlas.

2.531.—En Navarra, compete a la Cámara de Cuentas dictar el Presupuesto y conocer de las cuentas de los recaudadores.

IX.—División Territorial

2.532.—En Castilla, Navarra, Aragón y Cataluña existía un sistema de división territorial un tanto semejante que

se había establecido sobre todo para lo administrativo y lo jurisdiccional y comprendía sólo el territorio de realengo.

La terminología empleada para designar a las circunscripciones territoriales varía sobremanera y es muy disímil.

Anotemos de pasada que en Castilla de las mayores circunscripciones administrativas estaban al frente los Adelantados, quienes eran, además de órganos administrativos, titulares de importantes atribuciones jurisdiccionales como jueces de apelación, en lo civil y en lo penal (Partidas, Segunda, Título Nueve, Ley XXII). Los Adelantados, superiores de los Merinos, que eran los titulares de las Merindades, circunscripciones administrativas en que de manera permanente se dividió el territorio; se establecieron en un primer momento para atender a los problemas militares de las zonas fronterizas, y en cuanto a su origen se conectan con los Presidentes de Provincia del Imperio Romano (apartado 2.461).

El término provincias se emplea para designar circunscripciones territoriales por la teoría relativa a la organización de la Iberia medioeval cristiana, tal vez por influencia de la terminología empleada para esas circunscripciones en Roma (apartado 2.461), el Reino visigodo (apartado 2.479) y el Califato ibérico (apartado 2.498).

X.—Municipios

2.533.—En los Estados cristianos de la Península ibérica es amplísima la descentralización por autonomía, en virtud de la existencia de un régimen municipal muy desarrollado. La base de la existencia de los Municipios está en los fueros municipales.

Estos eran cuerpos de legislación especial dados para una localidad en virtud de los cuales se convertía ésta en Municipio —es decir, se regía autonómicamente—. Distínguense dentro de los fueros municipales los fueros municipales en sentido estricto, en que se regula población ya existente, y las cartas pueblas o cartas de población, que tienen por fin formar poblaciones en un lugar,

poblarlo, por medio de escensiones y privilegios. Eran otorgados por el Monarca directamente cuando se trataba de territorio de realengo, y cuando se trataba de territorio de señorío eclesiástico o secular se daban por el señor a nombre o con autorización del Monarca: provenían en definitiva sólo y siempre del Monarca.

2.534.—Los fueros municipales, en sentido amplio, son el fundamento, la base, de la existencia de los Municipios: nos dan el qué de éstos. Busquemos el por qué de su existencia, que lo será también de los fueros municipales.

"La solidaridad de intereses que la economía agrícola establece entre los habitantes de una comarca", las tradiciones germánicas, las ibéricas prerromanas y la tendencia a la asociación, tan vigorosa en la Edad Media, originan la existencia de organizaciones rurales de propietarios libres, cuya asamblea forma el Concejo rural, origen a su vez del urbano. El Concejo, que comprende a varias poblaciones, en cada una de las cuales existe su propia asamblea; tiene por antecedente el Concilium o asamblea judicial germánica de los hombres libres de un condado, que devino "el conventus publicus vicinorum de la época visigoda" (Minguijón, obra citada, Capítulo V).

Pero lo que da eficacia, fuerza, a la serie de influencias mencionadas en el párrafo anterior, es el conjunto de factores que significan el derrumbe del Reino visigodo por obra de los musulmanes y la lucha en que contra éstos se empeñan los cristianos de la Península ibérica para reconquistarla. Por la conmoción que implican la caída del Reino visigodo y las luchas de la Reconquista cristiana, salen a la superficie, como ya dijimos, tradiciones y huellas de instituciones aparentemente olvidadas. La lucha de la Reconquista vuelve necesario hacer concesiones al estado llano: era "preciso repoblar, cultivar y defender los distritos recién conquistados de los moros" (Escriche, Diccionario); era preciso para los Monarcas ganarse la adhesión del estado llano para con su apoyo refrenar a los nobles, vasallos suyos a quienes la misma Reconquista dio gran poder, concedido casi siempre en un principio en fuerza de las circunstancias por los mismos Monar-

cas; y era preciso a los señores hacer concesiones —por autoridad del Monarca, como ya sabemos— a los habitantes de sus señoríos, para impedir que éstos se despoblaran por obra del aliciente que los Municipios ya formados ofrecían a los que se avecindaban en sus términos.

2.535.—Por lo general en los Municipios existen para su gobierno un Concejo o asamblea de sus vecinos, elemento, pues, de democracia directa; un Consejo o Ayuntamiento o Cabildo, que vigila la labor de los funcionarios o empleados que permanentemente se ocupan del gobierno municipal y en especial de la Administración y es a la vez el moderador del Concejo, y los ya referidos funcionarios o empleados, que pueden caracterizarse como órganos activos. Por lo común los órganos municipales adquieren su carácter en virtud de elección popular o al menos ésta influye decisivamente en que lo sean. El Monarca, si se trata de un Municipio de realengo, o el señor, si de Municipio de señorío, está directamente representado en la circunscripción que lo forma, por un funcionario. Después, el Monarca tiene su representante en todos los Municipios, sean de realengo o de señorío. En ciertos aspectos de la organización municipal influye la de Roma.

2.536.—Conexos con el concepto de Municipio son el de Behetría y el de Hermandad.

Las Behetrías consisten en poblaciones autónomas dueñas de su suelo que eligen un señor en busca de protección y si no la obtienen pueden desecharlo.

Las Hermandades son uniones de Municipios enderezadas a fines que compréndense en la idea de la policía.

2.537.—En general puede decirse que en la Iberia cristiana la suerte del estado llano es la de los Municipios, la de sus Concejos. Yo conocemos (apartado 2.518) la influencia de los Municipios en la integración de las Cortes. Acaso no sea exagerado afirmar que la fuerza de las Cortes es la fuerza de los

Municipios, es decir, la del estado llano. A su vez, las Cortes protegen a los Municipios.

En Navarra, los Municipios no siempre coordinan sus actividades: luchan con frecuencia los unos contra los otros. Esto explica ser escasa la influencia del estado llano en Navarra y muchas de las perturbaciones que impidieron que ella adquiriese una organización firme.

XI.—**Gremios**

2.538.—Es grande la importancia de los Gremios durante la Epoca de que tratamos. En Cataluña y Valencia, es particularmente notable su influencia, la cual se manifiesta sobre todo en que intervienen como tales en la designación de los miembros del Consejo (ya distinguido, apartado 2.535, del Concejo) de los Municipios.

Dentro de los Gremios había una jerarquía profesional bien precisada, que comprendía aprendices, oficiales y maestros.

2.539.—Las Cofradías, asociaciones constituídas bajo una advocación religiosa como signo de fraternidad, ennoblecen y protegen al trabajador y se convierten en Gremios al predominar los aspectos técnico y económico: el Gremio organiza la producción.

XII.—**Clases Sociales**

2.540.—En general, con la salvedad de Cataluña, en los Estados ibéricos cristianos fue muy tenue la influencia del Feudalismo.

En el régimen feudal el Poder público se halla unido a la propiedad de la tierra, y así se descentraliza su ejercicio. La propiedad se recibe a cambio de servicios prestados y de la obligación de futuros o sólo de la segunda y está sujeta a la limitación que entraña el gravamen de cumplirla. Aquél a quien se da, es vasallo respecto del otorgante, señor, y a su vez, caso de transferírsela, era señor de quien la adquiría, devenido así vasallo de

vasallo, es decir valvasor. El transmisor de tierras contraía la obligación de proteger al vasallo, calidad que con frecuencia buscaban y obtenían muchos hombres para ser protegidos por otros poderosos, los cuales se colocaban en la situación que les habría correspondido en la hipótesis de ser quienes dieron sus tierras a los primeros.

En la Iberia cristiana de la Epoca de la Reconquista; como se echa de ver por el apartado 2.534, los caudillos buscan protección al conceder tierras, y por ende la recepción de éstas hallase exenta del correlativo deber que caracteriza al Feudalismo. Por esto, dice Cantú (obra citada, Libro XI, Capítulo XIII) que "España no tenía feudos, en el verdadero sentido de la palabra". El origen de la Entidad política de Cataluña explica la salvedad que la afecta, a la vez que justifica la tesis general y su razonamiento.

2.541.—En una de estas tres condiciones hallábanse los individuos en la Iberia cristiana: o eran nobles, cuya distinción en duques, marqueses, condes y vizcondes, responde a "influjo francés" (Beneyto, obra citada, Nº 80), y cuya posición se caracteriza "por la cooperación a las funciones" que comprende el ejercicio de la potestad del Monarca, "por su concurso a la reconquista" y a la "defensa" y "gobierno del territorio y por el disfrute de ciertos privilegios" (obra citada, Capítulo VI, de Minguijón, cuyos asertos referentes a Castilla pueden extenderse con ligerísimas modificaciones, que nosotros hemos introducido, en general a la nobleza de los Estados cristianos de la Península ibérica); o integraban el estado llano, es decir, sin ser nobles se hallaban exentos totalmente de servidumbre; o estaban sujetos en alguna manera a servidumbre. La influencia cristiana, el deseo de los señores de aumentar la población de sus tierras y el de evitarse el costo del mantenimiento de los siervos impulsan las manumisiones. Que los fueros municipales, para estimular la población de los respectivos términos, declararan libre al que se avencidase en ellos, movió a los señores a que, para impedir se les fueran sus siervos, mejorasen su condición.

Sin embargo, no en toda la Iberia cristiana existen las tres clases sociales, ni es la misma la composición de cada una, ni exactamente igual su situación: por lo cual trataremos por separado de las clases sociales en Castilla, Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa.

2.542.—En Castilla se distinguen:

A.—Nobleza, dentro de la que la más alta, compuesta por los ricoshombres, que ocupan el lugar que en el Estado visigodo tienen los optimates o magnates; los infanzones, y por fin los caballeros;

B.—"Hombres libres", los "pequeños propietarios" que no están "sujetos a la dependencia de ningún señor" (Minguijón, obra y lugar citados); comprenden pequeños propietarios de bienes raíces rurales y comerciantes y artesanos de los centros urbanos, y se reducen numéricamente porque la mayor parte se acoge a la protección de algún poderoso mediante la "recomendación", de la cual nace una relación de vasallaje, algo semejante a la feudal;

C.—Juniores, siervos "mejorados en su condición y hombres libres rebajados en su libertad por sumisión a un señor en calidad de encomendados" (Minguijón, obra y lugar citados), y comprensivos de: a) los juniores de cabeza, unidos al señor por vinculo personal, carentes de libertad para trasladarse de un lugar a otro y obligados a pagar un tributo al señor a cambio de su protección, y b) los juniores de heredad o solariegos, que cultivan tierras de que no son dueños, tienen de pagar al Rey o al señor ciertos tributos y están sujetos a restricciones para abandonar esas tierras; y

D.—Siervos, comprensivos de dos categorías: a) siervos personales, y b) siervos de la gleba, adscritos a la tierra que cultivan.

2.543.—En Navarra se distinguen:

A.—Nobleza, que tiene gran poder; participa en mucho del carácter feudal de la francesa, y comprende: a) la más alta, formada por los ricoshombres, sucesores de los caudillos que pretendían ser fundadores de la Monarquía; b) los caballeros; c) los infanzones, hidalgos de linaje no investidos de caballeros, y d) los infanzones de carta, labriegos elevados por el Rey a la hidalguía;

B.—Ruanos y francos, primeramente distinguidos por ser los ruanos habitantes de las grandes poblaciones exentos de servidumbre personal y con libertad de trabajo, y los francos, extranjeros que ocupan igual situación; después confundidos; constitutivos de la base para el Concejo navarro; y

C.—Villanos solariegos, que constituyen la clase ínfima de la población; descienden de los antiguos siervos adscripticios; se hallan reducidos a situación miserable, pues no pueden abandonar las tierras del señor, deben pagarle ciertos tributos y están a merced de él.

2.544.—En Aragón se distinguen:

A.—Nobleza, titular de grandes privilegios, y dividida en nobleza de primera clase y nobleza de segunda clase, formadas: a) la de primera clase, por los ricoshombres o barones, propietarios de señoríos ganados por conquista, además de que pueden poseer otros cedidos por el Monarca, y semejantes en cuanto a su origen a los ricoshombres de Navarra; b) la de segunda clase, en primer término, por los caballeros; en segundo término, por los infanzones; en tercer término, por los señores de vasallos, cuyo vínculo proviene de haber los primeros comprado un pueblo de señorío;

B.—Ciudadanos —cuyo nombre no se toma en la acepción de titular de los derechos políticos—, quienes se encuentran entre la clase noble y la servil; son los habitantes de las ciudades o grandes villas de realengo; se hallan exentos de servi-

dumbre; comprenden los burgueses, que ejercen profesiones liberales, y los hombres de condición, que se dedican a otras profesiones u oficios; y

C.—Siervos de la gleba, que forman la clase ínfima; han heredado de los siervos del período visigótico su condición, durísima, pese a la protección de la Iglesia y de los Reyes, contrapesada por las Cortes y los Justicias, favorables a los señores; pues no pueden abandonar la tierra en que trabajan; pagan al señor de la tierra una parte del producto, además de otros tributos; el señor tiene poder casi ilimitado sobre ellos.

2.545.—En Cataluña, antiguo feudo de la Corona francesa y único Estado cristiano de la Península ibérica donde el feudalismo se desenvuelve por completo; la división de las clases sociales "aparece como resultado de dos opuestas corrientes; la una nobiliaria, goda en su origen y desenvuelta bajo la influencia del feudalismo francés, y la otra popular procedente del Municipio hispanorromano, conservado por las leyes y tradiciones góticas; ambas corrientes relacionadas por un mismo fin, el comercio, engendran una aristocracia mercantil (al lado de la de origen) cuyo espíritu se refleja en sus costumbres é instituciones" (Santamaría, obra citada, Capítulo XIV, II). Se distinguen estas clases sociales:

A.—La nobleza, que comprende categorías jerárquicamente enlazadas: a) nobleza de primera clase, dentro de la que existen varios grados —condes, vizcondes y comitores, y valvasores—, y b) nobleza de segunda clase, compuesta también de varios grados —caballeros, donceles y generosos—;

B.—Estado llano, que llega a preponderar organizándose en Cofradías y Gremios, medios de "resistir al régimen feudal" y de "perfeccionar su arte" y de participar en la vida municipal y robustecerla (apartado 2.538); y que consta de "los ciudadanos ó habitantes de las ciudades", divididos en tres manos, de las cuales es cabeza el Monarca: a) "la mano mayor", de los "ciudadanos distinguidos", comprensivos de propietarios e indi-

viduos caracterizados por profesión liberal; b) "la mediana", de los comerciantes y "grandes industriales"; c) "la menor", de "tenderos, menestrales y artesanos" (Santamaría, obra citada, Capítulo XIV, §§ II y III);

C.—"Payeses de remensa", que abarcan a continuadores de los siervos de la gleba del Estado visigodo (apartado 2.486) y a hombres libres que se colocan bajo el amparo de otro pagándole un censo, y que, siguiendo un proceso común a la Europa de entonces, se unifican al fijarse "las prestaciones de los servicios de la gleba" e imponerse la residencia en la tierra a que corresponde el censo, caracterizándose todos por necesitar "redimirse" para abandonarla, y así, como "hombres de redemptione o de redimentia", origen de "la palabra remença" (Minguijón, obra citada, Capítulo XIV).

2.546.—En Valencia la nobleza se formaba por los nobles de Aragón y Cataluña que fueron a la conquista de ese Reino musulmán. No fue tan poderosa como en otras partes, el Rey fundó su poder sobre todo en el estado llano. La concesión de señoríos, con cierta jurisdicción sobre ellos, era medio de población y se hacía a quiequiera que fundase pueblos, fuera noble o plebeyo.

La importancia e influencia del estado llano en Valencia se refleja en la extensión del régimen municipal de las ciudades.

2.547.—En Alava los habitantes se dividen en hijosdalgo —equivalentes a los nobles de sangre de Castilla—, labradores y collazos.

2.548.—En Vizcaya, aunque todos los nacidos en ella se reputan hijosdalgo, por diferencia de bienes u otros accidentes pasajeros se crean denominaciones nobiliarias: los parientes mayores son verdaderos señores y oprimen a sus subordinados.

2.549.—En Guipúzcoa no se usaron, ni reconocieron ni otorgaron, títulos nobiliarios. Declarada en los fueros la hidalguía de todos los guipzcoanos, mantúvose la igualdad de éstos.

XIII.—Propiedad

2.550.—En cuanto a propiedad prevaleció la concepción transpersonal, del Derecho germánico, y no la individualista, del Derecho romano.

2.551.—El préstamo a interés permítese a los judíos, y en general se prohibe por considerar que la contigencia de ganancia o pérdida debe compartirse por el dueño del capital y por el que lo emplea directamente con el trabajo. Uno y otro deben cooperar por contrato de sociedad.

2.552.—Hay bienes comunales: en cada término o lugar, campos que se cultivan en común para repartirse los productos entre el señor o el Rey, o ambos, y los labradores.

Protégese al inquilino y al arrendatario de predios rústicos.

2.553.—Instituyóse el patrimonio familiar inalienable.

En Aragón tiéndese a fortalecer a la familia como sociedad para lo económico. Según lo expone Minguijón (obra citada, Capítulo XIII), "En el Alto Aragón ha perdurado una organización familiar que puede llamarse patriarcal. Constituye allí cada familia una verdadera asociación regida por el padre o por uno de los hermanos o por un pariente o extraño adoptado por ella. El patrimonio es indivisible. Cuando el jefe ha envecido designa un sucesor entre sus hijos, y si no los tiene, los adopta. Cuando fallece sin haber designado heredero, lo hacen por él sus parientes reunidos en consejo de familia. Generalmente es el primogénito. Los demás hermanos le obedecen y respetan. Tienen derecho a ser sustentados en la casa, con tal que trabajen en beneficio de ésta. Si se establecen fuera de la casa, reciben dote o legítima,

que se calcula por los productos y mobiliario de aquélla, sin tocar a los bienes raíces".

Existió en Aragón el "Consorcio foral", que es "la comunión o comparticipación establecida por fuero, entre los herederos de bienes sitios indivisos procedentes de algún consanguíneo ascendiente o colateral". "Ningún consorte puede enajenar ni obligar la parte que le corresponde de bienes indivisos a favor de persona extraña al consorcio. No puede tampoco disponer de esa parte por acto de última voluntad sino en favor de los hijos. Si muere un consorte sin hijos antes de verificarse la división, su parte acrece a los demás consortes. Si deja hijos, éstos heredarán la parte de su padre. Si se trata de un consorte que, después de haber profesado en un monasterio, muere sin que se haya hecho la división, su parte pertenece al monasterio".

XIV.—Consideración Final

2.554.—La clara idea que se tiene del fin del Derecho, y por tanto del de la Autoridad, idea que es expresada en algunas normas jurídicas superiores y que seguramente se debe en gran parte a la que de él se tuvo en el Derecho del Estado visigodo gracias a la influencia católica, y la tendencia a considerar en cada relación jurídica cuál es su materia propia y cuál su fin inmediato; no pueden menos de significar para el pueblo de los Estados ibéricos cristianos una general garantía de bienestar y justicia. Además, el desenvolvimiento de fortísimos factores democráticos en la organización de ellos, le permite intervenir eficazmente en su marcha, en su actividad, en la producción de su Orden jurídico.

Especialmente notable es el Derecho aragonés, que es el que mejor conserva el espíritu del Derecho germánico. Las normas generales superiores del Derecho aragonés forman una verdadera Constitución, no codificada. Encierran ellas muchas de las garantías humanas que son miradas como conquistas del Derecho contemporáneo: son objeto de garantía de normas superiores del

Derecho aragonés los movimientos externos, el domicilio, el trabajo, la expresión escrita del pensamiento, la seguridad.

El admirable espíritu del Derecho aragonés informa al Derecho del Reino de Valencia desde que éste es conquistado del poder de los musulmanes. Los fueros generales de Valencia encierran ya la garantía de la igualdad.

Instituciones o elementos del Derecho ibérico de la Epoca de que aquí tratamos, debieron de quedar, si bien latentes, en la conciencia de las sociedades que de España recibieron la cultura cristiana occidental, pues muchas veces aparecen en su organización: en estas sociedades se observa que, cuando ansiosas de avanzar más hacia la justicia, implantan instituciones que creen ser nuevas o extrañas a ellas hasta entonces, no están haciendo sino volver a los caminos trazados por el Derecho de los Estados cristianos que comprende la Península ibérica en la Epoca de la Reconquista.

2.555.—Esta designa una lucha animada principalmente por el fervor religioso.

El clero preserva la cultura de la destrucción a que estuvo expuesta por las constantes guerras, y además la difunde; mientras recuerda a señores y súbditos la razón de ser de la Autoridad y consigue que la doctrina católica concerniente a ella se acoja en normas superiores del Orden jurídico.

SECCION VI: ESPAÑA MODERNA

Cuestión I: Generalidades

2.556.—La Edad Moderna, caracterizada, como lo expone el apartado 2.370, por el predominio de la concepción política romana y la correlativa decadencia de la germánica; comienza al tomar Granada, último reducto musulmán de la Península ibérica, los reyes de Castilla y Aragón, y descubrirse América, y se extiende hasta las transformaciones conexas con la

Revolución francesa del siglo XVIII que suscitan la Edad Contemporánea.

Gracias al matrimonio de los príncipes Isabel de Castilla y Fernando de Aragón (1469) y el posterior ascenso de ellos a los tronos respectivos, se vincularon los dos Estados por unión personal (1479). Conquistados después los reinos de Granada, por esos reyes, y Navarra, por Fernando de Aragón, quien, regente de Castilla, incorporó aquélla a ésta (1512), a la cual también se anexó aquel Estado musulmán; perfilose ya un Estado español, el que surge cuando, muerto dicho rey de Aragón (1516) después de Isabel de Castilla, sucede en ambos reinos su nieto Carlos I (Carlos I de España y V de Alemania), hijo de doña Juana, que lo fue de los Reyes Católicos, y casada con el Archiduque de Austria Felipe el Hermoso.

El vocablo España alcanza un significado político, que se añade al geográfico e histórico que le corresponde con referencia a los tiempos anteriores.

2.557.—El Trono de España es ocupado por los Habsburgos hasta fines del siglo XVII. En 1700 murió sin descendencia el Rey Carlos II y dejó en su testamento por heredero de la Monarquía española a un Borbón, nieto de Luis XIV, Felipe de Anjou, quien se afirmó en el Trono después de larga lucha, sostenida contra los que apoyaban el ascenso a aquél del Archiduque Carlos de Austria, el cual pretendía fundar sus derechos en el orden sucesorio establecido para la Corona de Castilla en el Código de las Partidas —orden que también alegaba en su favor Felipe—: así paso la Corona española a la Casa de Borbón.

Cuestión II: Gobierno

I.—Caracteres Principales

2.558.—El Estado español nace y se mantiene en la Edad Moderna como Estado monárquico carente de Constitución, y por ende autocrático (apartado 123).

Por cuanto el poder del Rey es absoluto, no despótico; no impide se conserven las apariencias de la descentralización que se dió en los Estados cristianos de la Península ibérica durante la Epoca de la Reconquista.

Bajo los Habsburgos, España habría sido Estado federal en la hipótesis de que las normas generales inmediatamente inferiores a la fundamental hipotética (apartados 99, 100, 101, 102 y 103) hubieran integrado una Constitución (apartados 107 y 108) y no halládose expuestas a la eventualidad de ser abrogadas o alteradas en cualquier momento por la sola voluntad del Rey (apartado 122), y en la misma hipótesis, dentro de cada una de las Entidades federadas habría existido régimen municipal.

Bajo los Borbones, España, aun en el supuesto de la existencia de Constitución, habría sido monarquía centralizada continente de un estrecho régimen municipal.

II.—El Rey

2.559.—El Rey es el órgano supremo del Estado: es el órgano superior completo de la Legislación, de la Jurisdicción y de la Administración.

III.—Consejos y Ministros

2.560.—Secundan al Rey en el ejercicio de sus funciones Consejos, subordinados suyos, que emiten ante él dictámenes y que además de órganos consultivos son órganos deliberantes y órganos activos, por autoridad que les da el Monarca y obrando a su nombre. El principal de estos Consejos era el Consejo Real, llamado Consejo de Castilla por ser continuación del existente en el Reino de Castilla, el cual a su vez lo era del Oficio Palatino o Aula Regia de la Monarquía visigoda. De la competencia del Consejo Real o Consejo de Castilla salieron ciertas especies de asuntos que, por razón de la materia o del territorio, pasaron a la de otros Consejos: la Real Cámara de Castilla, el Consejo de Estado, el de Guerra, el de Hacienda, el

de Ordenes (relativo a las Ordenes militares), el de Indias, el de Aragón (suprimido en 1717), el de Navarra, el de Italia, el de Flandes, el de Portugal. Estos Consejos, además de ejercer las Funciones Administrativa y Legislativa, eran tribunales de Apelación.

En el párrafo precedente prescíndese de la Junta Suprema de Estado, porque su existencia fue efímera, pues, creada por Carlos III, la suprimió su inmediato sucesor, Carlos IV, y porque la regía una instrucción secreta.

En 1714 instituyó Felipe V, el primer Monarca Borbón, el Consejo de Gabinete, en que se reúnen secretamente, convocados por el Rey, representantes de los Consejos, vocales nombrados por el Monarca para integrarlo, y el Secretario o Secretarios del Despacho o Ministros. El Consejo de Gabinete era coordinador de los otros altos órganos estatales, sobre todo en lo administrativo.

2.561.—La creación de varias Juntas especiales, bajo los Habsburgos, con finalidades limitadas; si bien restó ciertas atribuciones a los Consejos, subrayó su alta condición.

2.562.—La importancia de las Cortes medioevales tradújose durante el período de los Habsburgos en la de los Consejos. La de éstos pasó bajo los Borbones a los Ministros o Secretarios del Despacho. Antes de Felipe V había uno. Aquél cambió este número por el de dos. Poco después aumentó.

IV.—Las Cortes

2.563.—Puede afirmarse con Santamaría (obra citada, Capítulo XVI, IV) que "la institución de las Cortes agoniza bajo la casa de Austria y muere bajo la casa de Borbón" en el siglo XVIII.

"En el reinado de los Reyes Católicos, las Cortes se reunieron al principio con alguna frecuencia, pero después muy pocas veces", a causa de que, habiendo mejorado las medidas econó-

micas de ellos la situación de la Hacienda, "no había necesidad de acudir a los representantes de los pueblos para pedirles servicios y monedas. Durante los reinados de Carlos I, Felipe II, Felipe III y Felipe IV se reunieron las Cortes cuarenta y cuatro veces; pero la independencia de los procuradores, que eran designados por votación o por suerte, según las poblaciones, y a veces nombrados por el Rey, se veía mermada por coacción o por soborno (recibiendo los procuradores pensiones), y se daba el caso de que los elegidos procuradores por los pueblos cedieran el puesto por dinero a otros que no estaban animados por el celo del bien público". Durante "el reinado de Carlos II no hubo ninguna reunión de Cortes" (Minguijón, obra citada, Capítulo XX).

Redúcense los poderes de las Cortes bajo los Habsburgos a los de órgano consultivo del Rey en el ejercicio por éste de la Función Legislativa y al de órgano encargado de percibir las contribuciones que exigía el Monarca. En cuanto al primer papel, hacen oír su voz al Rey, primero en forma de reclamo y después en la de consejo y súplica, y no son atendidas por aquél. En cuanto al segundo, ninguna influencia efectiva les daba en la actividad del Estado, y por último les fue arrebatado, cuando en 1665 se confirió a los Ayuntamientos la facultad de otorgar tributos, recibiéndolos así la Corona por intermedio de ellos y no de las Cortes, las cuales ya no se reúnen durante el reinado del último de los Habsburgos.

Bajo éstos aún se reúnen separadamente las Cortes de Castilla y las de los antiguos Estados sometidos a la Corona de Aragón. En cuanto a las segundas, aclaremos que con más frecuencia se reunían las Cortes de Aragón, Valencia o Cataluña —por separado— que las Cortes generales de su antigua unión. En 1702 se reunieron las Cortes de Aragón y las de Cataluña, que apoyaban como sucesor de Carlos II al Archiduque Carlos, para complacer a los partidarios de éste; y es probable que de triunfar habríase extendido la antigua Constitución de Aragón a toda España. Las Cortes de Navarra se reunieron periódicamente en el siglo XVII. Las Juntas Generales de Vizcaya se suprimieron por

los Reyes Católicos, quienes las reemplazaron por un Corregidor, delegado suyo.

Bajo los Borbones, se congregan, en 1709, los representantes de Castilla y Aragón en Cortes generales, las que sesionan unas pocas veces más durante el siglo XVIII; pero propiamente sólo para escuchar a los Reyes y manifestar su aprobación a ciertos actos relativos a la Dinastía, sin que tuvieran ninguna de sus antiguas prerrogativas fundamentales. Las Cortes de Navarra se reunieron todavía en 1765 y 1780, sin trascendencia. La Novísima Recopilación, codificación oficial del Derecho vigente publicada en 1805, omite las normas relativas a las Cortes.

V.—Organos Judiciales

2.564.—Divididas en su competencia por razón del territorio e inferiores a los Consejos, fueron órganos judiciales colegiados las Audiencias y Cancillerías, de igual significación como lo indica la Novísima Recopilación en el Libro IV, dentro de la Ley I (Nº 18) del Título IV, y en el Libro V, dentro de la Ley III del Título I. Interesante subrayar, para lo que manifiesta el apartado 2.622, que las dos Leyes citadas incorporan en la Novísima Recopilación, respectivamente, un Real Decreto dictado por Felipe II en 1588, y Ordenanzas de 1489, 1505 y 1542, expedidas, en su orden, por los Reyes Católicos, por D. Fernando de Aragón y su hija doña Juana, y por Carlos I y doña Juana.

Teniendo por antecedente a los Contadores de Castilla (apartado 2.530), en la España moderna existe una "Contaduría mayor" compuesta de Contadores y de Oidores letrados, para la fiscalización y judicatura de la Hacienda pública. Puntualiza lo concerniente a ella una norma de las "ordenanzas" reales dictadas en la Coruña en 1554 (Novísima Recopilación de las Leyes de España, Libro VI, Título X, Ley I, la que incorpora en ella dicha norma).

En 1494, por D. Fernando y doña Isabel, se crearon en Burgos y Bilbao Consulados, compuestos de Prior y Cónsules, para la judicatura mercantil. Posteriormente, en otras ciudades (No-

vísima Recopilación, Libro IX, Título II, cuya Ley I viene de aquel año).

2.565.—Los Visitadores, órganos judiciales designados por el Presidente del Consejo de Castilla según la Novísima Recopilación (Libro IV, Título XVII, Leyes I y II, que vienen, respectivamente, de ordenanzas reales de 1554 y de real pragmática de 1623), la cual (en la denominación del Título citado) habla del "Juez Visitador"; adquirieron singular importancia por obra de Carlos III, el cuarto Rey Borbón (1759-1788), especialmente en su calidad de fiscalizadores de la Función Jurisdiccional.

2.566.—Relaciónase especialmente con lo judicial la Inquisición, establecida en tiempo de los Reyes Católicos, en 1480, y suprimida por Napoleón en 1808. En virtud de la Inquisición, la Iglesia defiende su Orden y a la vez ayuda al Estado civil a mantener la unidad religiosa, y el Estado civil cumple su deber de emplear los medios apropiados para mantener dicha unidad y a la vez el de poner su Fuerza Pública al servicio del Orden eclesiástico.

El vocablo Inquisición designa propiamente una institución que, resultante de la cooperación de la Iglesia y el Estado civil, participa de los caracteres específicos de una y otro; pero se usa también para los órganos especiales de ella y para las funciones de éstos.

Por la Inquisición la Iglesia y un Estado civil coadyuvan en la defensa del Orden social de cada uno frente a la herejía en tanto en cuanto punible según sus Ordenes jurídicos. El órgano eclesiástico al que compete la Inquisición cumple sus finalidades: en primer término, exhortando a los herejes a la conversión, en un edicto de gracia, que concede un plazo para confesar voluntariamente la herejía y abjurarla, y librando de toda pena o imponiendo una pena levísima a quienes lo hacen; en segundo término, imponiendo penas, de las cuales la más grave es la prisión, a los que no confiesan y abjuran la herejía espontáneamente; en tercer término, en-

tregando a los herejes que a pesar de los procedimientos anteriores se niegan a la conversión o son relapsos, a la potestad civil, la cual los juzga según la legislación civil, que establecía las más graves penas para la herejía.

Hay, pues, que distinguir en el proceso que se sigue contra los herejes, la parte que corre a cargo del Tribunal eclesiástico de la Inquisición y la que toca exclusivamente al Poder civil. El acto público y solemne en que termina el proceso que desenvuelve el Tribunal eclesiástico de la Inquisición, es el "auto de fe", en el que se leen varias sentencias condenatorias, se realizan formalmente abjuraciones y reconciliaciones y se entregan, si es del caso, las causas al Poder civil.

Existían un Tribunal Supremo de la Inquisición y Tribunales provinciales, auxiliares. De éstos había tres en América: en Méjico, en Lima y en Cartagena.

No obstó la Inquisición para el desenvolvimiento cultural; ni impidió, ni trató de hacerlo, la publicación de obras, cuyos autores eran casi todos miembros del clero, en que se propugnaban teorías filosóficas y jurídicas que eran totalmente opuestas al Orden imperante entonces en España y que hoy se llamarían "de avanzada".

VI.—Circunscripciones Territoriales

2.567.—Daba realce a la personalidad histórica de Entidades a cuyo ámbito correspondía el de circunscripciones territoriales mayores, la institución de Virreyes para regirlas, como delegados del Monarca e investidos en su nombre del conjunto de sus facultades. Esa institución viene de Aragón, como se conoce por el apartado 2.516.

Por la tendencia centralizadora Borbónica, en el siglo XVIII quedó sólo el Virrey de Navarra, fuera de los de América (de que aquí no tratamos), y en las circunscripciones mayores fue común el cargo de Capitán General.

2.568.—Respondiendo al mismo afán centralizador, que en un aspecto es uniformador, se subdividió dentro del siglo XVIII el territorio en Intendencias, al frente de las cuales se hallaban los Intendentes, calificados sobre todo como inspectores en lo administrativo.

VII.—Los Municipios

2.569.—La importancia que anteriormente tuvo el Concejo o asamblea de vecinos, la posee en esta Epoca el Ayuntamiento, el que consta en los territorios de realengo de Regidores, Jurados, Síndico y Escribano, y en primer término del Corregidor, que es nombrado por el Rey y delegado suyo. Hay además ciertos órganos activos para el gobierno municipal —Alcaldes ordinarios, Mayordomo de propios, Fieles, Alguaciles—, los cuales deben ser designados anualmente por el Ayuntamiento, siempre que no sean de nombramiento real. Así como la designación por el Ayuntamiento se sustituye frecuentemente respecto de los órganos activos del gobierno municipal por el nombramiento real; la elección popular, al tratarse de los componentes del Ayuntamiento, por la designación del Monarca: el Rey reparte los cargos de los Municipios en muchos de éstos, a veces como mercedes, de ordinario entregándolos al mejor postor.

Muchas de las atribuciones que habían corespondido a los Concejos o a los Ayuntamientos, pasaron a los Corregidores, que además de ejercerlas por sí integraban el Ayuntamiento. Los Reyes Católicos generalizaron en los Municipios la institución de los Corregidores, cuya autoridad aumentó posteriormente, sobre todo bajo la Casa de Borbón. Esta redujo aun más el régimen municipal por las facultades concedidas a los Intendentes, órganos que creó para nuevas circunscripciones que estableció, y por las atribuciones que sobre la economía de las sociedades que formaban los Municipios dio al Consejo de Castilla. Cortó, empero, muchas irregularidades en aquéllos y detuvo la tendencia a anular la democracia local, por la creación, en 1766, de nuevos e importantes cargos dentro de los Municipios, cargos que eran de elección popular de dos grados y cuya institución es semejante

a la del Curador y del Defensor de la ciudad en el Municipio romano (apartado 2.462): esos cargos son los de Diputados del Común, cuya misión consiste en fiscalizar los aprovisionamientos e "intervenir en la hacienda municipal", y en "todos los asuntos de las juntas de propios y arbitrios"; y el de Síndico personero, defensor de los intereses comunes.

Las actividades encomendadas a los Ayuntamientos eran muy importantes. En ellas se revela que la tendencia dominante en cuanto al Derecho y la Autoridad civil distaba aún del individualismo.

2.570.—Ocupábanse los Ayuntamientos del aprovisionamiento de las poblaciones. El de ciertos artículos cuyo consumo se consideraba como de primera necesidad, se solía adjudicar a quienes los ofrecían en "mejores condiciones".

2.571.—Tenían mucho que ver con los Ayuntamientos los Pósitos, institución de "policía de abastos", de "beneficencia" y especialmente de "crédito agrícola" (Minguijón, obra citada, XX).

Tenedores de un caudal en cereales y dinero, cuyo propietario era el Municipio, para la siembra y para el consumo en las épocas de mayor escasez, prestaban unos y otro a interés módico.

Custodiaba el Pósito un depositario nombrado por el Ayuntamiento. Cereales y dinero se guardaban bajo tres llaves, confiadas, una al Coregidor o Alcalde, otra a un Regidor, y otra al depositario.

2.572.—Insistimos (apartado 2.558) en que la referencia del Municipio español de la Edad Moderna lo es a una hipótesis: a la hipótesis de que los caracteres de la organización local a que corresponde, se hubieran dado en un Estado constitucional. En otras palabras, al hablar de Municipio se parte del supuesto de que en la España moderna hubiera sido constitucional su Orden jurídico.

VIII.—Consideración de las Funciones Estatales

2.573.—Atendamos a la distinción esencial de las Funciones del Estado, todas las que competen al Rey según lo dicho en el apartado 2.559.

2.574.—El papel de los grandes Consejos (apartado 2.560) se subraya en lo legislativo, como consultores del Monarca.

Las Cortes redúcense al papel de órgano consultivo del Rey en lo legislativo.

2.575.—De entre los grandes Consejos, es el más vinculado con lo jurisdiccional el Consejo de Castilla, bajo el que actúan los órganos judiciales ya mencionados en la subdivisión V (apartados 2.564 y 2.565), con la salvedad de la Inquisición en cuanto resulta de la cooperación eclesiástica.

Eran titulares de facultades jurisdiccionales los Virreyes, Capitanes Generales e Intendentes; así como los Alcaldes y Adelantados, órganos administrativos cuya competencia se extendía a circunscripciones inferiores, y ciertos órganos conceptuados municipales.

2.576.—La importancia de los altos Consejos en lo administrativo está casi a la par que en lo legislativo. Resalta la del Consejo de Castilla en los nombramientos, normas administrativas (apartado 1.212).

Las Juntas especiales mencionadas en el apartado 2.561 pueden conceptuarse órganos administrativos.

Los Ministros son órganos especializados en la Administración como asesores del Rey o ejecutores de sus normas.

Las circunscripciones territoriales de que habla la subdivisión VI, son ante todo administrativas. El mismo carácter distingue a los Virreyes, Capitanes Generales e Intendentes, y también a los

Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores y Adelantados, órganos inferiores centrales de circunscripciones reducidas que no han sido objeto de atención especial. Respecto de los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, recordemos brevemente que, como lo indica el Libro VII de la Novísima Recopilación en el Título XI, el cual incorpora normas del Derecho medioeval castellano; son órganos administrativos delegados del Poder central en circunscripciones menores, y además titulares de atribuciones jurisdicionales, y vienen a la España moderna desde Castilla, donde en un principio se enviaron a las entidades locales por la Corona para remediar abusos en ellas. Sobre los Adelantados, recordando lo dicho en el apartado 2.532, observemos que habían perdido la importancia que los caracterizó en Castilla durante la Epoca Medioeval.

Entidades administrativas son los llamados Municipios, titulares de múltiples e importantes atribuciones concernientes a la Administración directa.

En general, se intensó notablemente ésta en el Estado español en virtud de reformas de Carlos III.

IX.—Clases Sociales

2.577.—En esta Epoca disminuyen la diferencia de clases sociales y los efectos de su distinción, que lo es de nobleza, estado llano y clase inferior a éste.

2.578.—La nobleza comprende tres categorías: la de los Grandes de España, cuya denominación sucede a la de los ricoshombres de Castilla; la de los demás que llevan título nobiliario, y la de los caballeros e hidalgos.

La nobleza perdió gran parte de su importancia. Los Reyes Católicos y los de la Casa de Austria la apartaron de los señoríos y la convirtieron en cortesana, llevándola así a la debilidad y a pobreza, y concedieron a sus miembros altos cargos directamente subordinados al Monarca. La Casa de Borbón encontró a la no-

bleza ya abatida, y ya ni siquiera la prefirió para llenar los altos puestos, sino que, atendiendo de ordinario al mérito o cualidades personales de los individuos, los otorgó a algunos nobles y a algunos plebeyos, pues muchos del estado llano habían adquirido gran preparación y aptitud para la vida pública.

A contrarrestar las causas de empobrecimiento de la clase noble, permitiendo así mantener el lustre de las tradiciones y conservar para aquélla siquiera la influencia social que da el dinero, tendió dicha clase acogiéndose a la institución de los mayorazgos, por los cuales se sujetan bienes al perpetuo dominio de una familia y un individuo de éste es el único que sucede en ellos.

2.579.—El estado llano carece de influencia como clase; pero algunos de sus miembros la ejercen desde altos puestos, a los que se elevan por su cultura, y en casos excepcionales por su audacia, e ingresan a la nobleza, especialmente a través de la burocracia y con mayor frecuencia en tiempo de Carlos III.

2.580.—La clase inferior al estado llano se aproximó a éste en la Epoca Moderna. "Una pragmática de 1780 declaró el derecho de todos los solariegos a trasladarse de residencia con todos sus bienes. En 1783 una Real Cédula habilitó para obtener empleos del Estado a los que ejerciesen artes y oficios y dispuso que todos los oficios se considerasen honestos y honrados" (Minguijón, obra citada, Capítulo XX).

Ni para esta clase estuvo del todo cerrada la puerta de ingreso a la nobleza.

X.—Propiedad

2.581.—En la España moderna prevalece todavía la concepción transpersonal, y aún no la individualista (apartados 2.370 y 2.371), aunque ya influye; en cuanto a la propiedad.

Protegióse a los arrendatarios de predios rústicos y a los colonos frente a los propietarios. Para impedir que unos pocos

arrendatarios ricos monopolizaran las tierras, se prohibieron los subarriendos.

Constituyen la base económica de la actividad de los Municipios los "propios": bienes que, constituyendo la propiedad de los Municipios, son fuente de sus rentas.

SECCION VII: ESPAÑA CONTEMPORANEA

Cuestión I: Orbita Histórica y Política

2.582.—En general es por influencia de la Revolución francesa del siglo XVIII por lo que se produce la transformación política o jurídica que se considera como el paso de la Edad Moderna a la Contemporánea, cuyos caracteres traza el apartado 2.371, al que nos remitimos para evitar repeticiones.

2.583.—España, que logró resistir en muchos aspectos a la transformación que significó el advenimiento de la Edad Moderna, no hizo lo mismo con respecto a la Edad Contemporánea, pues cayó totalmente bajo el influjo de la concepción que ésta representa, y así se dio un grave golpe, desaprovechando los inmensos bienes que para ella se habían acumulado en la Edad Media.

2.584.—El comienzo de la Edad Contemporánea señálase, en 1808, para España por implantarse una Constitución escrita y codificada rigiendo la cual el régimen respondería a los principios que proclamó dicha Gran Revolución.

2.585.—La invasión francesa causa el nacimiento de este régimen constitucional; ya porque hace pesar sobre algunos españoles la influencia napoleónica; ya porque difunde entre otros españoles leales a su Patria las ideas de la Revolución francesa del siglo XVIII, u ocasiona que se manifieste su adhesión a éstas; ya porque la conmoción de las luchas que provoca, despierta las antiguas aspiraciones democráticas y las viejas tenden-

cias a un gobierno constitucional, propias de los españoles de la Edad Media; pero, desgraciadamente, la tradición española pronto queda de nuevo ahogada por la influencia francesa, la dominante en las altas esferas de quienes se consideran "los intelectuales".

Habiendo Napoleón enviado, en 1808, sus ejércitos para ocupar España y conseguido para lograr sus propósitos que, en abril de 1808, Fernando VII y Carlos IV abdicaran en su favor o en el del príncipe que designara —Fernando VII directamente en el de Carlos IV, y éste, en el de Bonaparte—; después de los acontecimientos que determinaron sucediera Fernando VII a su padre Carlos IV en el Trono; nombró Napoleón Rey de España a su hermano José, y se inició a raíz de estos hechos el movimiento de resistencia del pueblo español contra el gobierno extranjero. La Junta de Gobierno establecida por Napoleón y presidida por el Mariscal francés Murat, designó ciento ciencuenta individuos para que con el nombre de Diputados formaran en Bayona una Asamblea, la cual aprobó un proyecto de Constitución, el 6 de julio de 1808.

La Constitución de 1808, aunque impuesta por Napoleón; al formularse como pacto entre el Monarca y el pueblo, y también al establecer Cortes compuestas de tres Estamentos, clero, nobleza y estado llano; rinde tributo, siquiera en apariencia, a la tradición buscando conciliarla con características del individualismo liberal. Por vicio de origen fue ineficaz para influir en el posterior desarrollo constitucional; no alcanzó vigencia, por impedirla el inmediato desarrollo de los acontecimientos.

2.586.—Habíase ya iniciado la lucha del pueblo español contra el Intruso, bajo la rectoría de Juntas provinciales de defensa, cuyo labor llegó a unificar en el mismo año de 1808 la Junta Central, compuesta de dos Diputados de cada una de las provincias. En el seno de aquélla se manifestaron cuanto a caracteres gubernativos tres tendencias: la de preservar para el Rey el poder de que le privó la invasión, la de introducir una Monarquía limitada como lo había sido la de los Estados cris-

tianos iberos medioevales de cuya fusión resultó España, y la orientada por el liberalismo e identificada con los principios de la Revolución francesa. Es interesante subrayar la adhesión de numerosos "intelectuales" a la causa de Bonaparte.

Habiendo llegado a prevalecer la tercera tendencia, las discordias se avivaron hasta el punto de urdirse una conspiración militar para destituir a la Junta, la cual abdicó (1810) en un Consejo de Regencia. Antes de disolverse, ella convocó en 1810 a Cortes generales que fueron el teatro de la controversia de las tres tendencias ya vistas y dictaron la Constitución de 1812, en cuyo conjunto prevalece la tercera, puesto que se inspira en el individualismo liberal, siguiendo en mucho a la Constitución francesa de 1791.

Apartándose de la tradición e instituciones por las que se realizó la democracia en los Estados cristianos medioevales de la Península ibérica, y huyendo "sistemáticamente de lo antiguo" (Menéndez y Pelayo, "Historia de los Heterodoxos Españoles", Libro VII, Capítulo II); la Constitución española de 1812, como en el Art. 3º la "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 28 de agosto de 1789" por la que comienza la Constitución francesa de 1791; dice en el Art. 3º que "La soberanía reside esencialmente en la Nacion"; crea, en el Art. 27, complementado por los Arts. 31 y 108, Cortes constantes de una sola Cámara, siguiendo a lo que la citada Constitución de 1791 puntualiza dentro del Título III por el Art. 1º del Capítulo Primero; aunque rinde homenaje a esa tradición al manifestar dictarse "En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo, y Espíritu Santo, autor, y supremo legislador de la sociedad", y al expresar en el Art. 12 que "La Religion de la Nacion española es y será perpetuamente la católica apostólica, romana, única verdadera", y que "La Nacion la protege por leyes sabias y justas, y prohibe el exercicio de qualquiera otra".

2.587.—Fracasada la invasión napoleónica, Fernando VII retorna a España, en 1814, y, previa una exposición a él enderezada por diputados disidentes que rechazaron la Cons-

titución, la desconoce, el 4 de mayo, dando a entender uno y otros que preconizaban una Monarquía moderada con arreglo a la tradición.

Ajeno a ésta y a todo principio político propiamente tal fue el régimen que instauró Fernando VII, quien no fue rey absoluto, ni tradicionalista, ni liberal, ni Monarca de manera alguna; sino déspota bárbaro que humilló por igual a la nobleza y al estado llano, dando influjo a una vil chusma, cuyos más "caracterizados" exponentes, perjudicando (1818) al Tesoro por la compra de una llamada "escuadra" consistente en "barcos" inservibles, obstaron para que fuerzas españolas pasaran a América (Lafuente, "Historia de España", Libro Onceno, Capítulo III).

Nada importó la suerte de España a Fernando VII, quien con presteza había jurado la Constitución de Bayona. Mientras su pueblo combatía heróicamente al invasor francés, Fernando "el deseado" (3 de mayo de 1810) se proclama "príncipe francés", reitera ante Napoleón la solicitud de que le acepte como "hijo adoptivo", le pide "se digne unir" su "destino al de una princesa francesa" de "elección" del Emperador, y le manifiesta la creencia de que "Esta unión y la publicidad de" su "dicha" "podrá ejercer una influencia saludable sobre el destino de las Españas, y quitará á un pueblo ciego y furioso el pretexto de continuar cubriendo de sangre su patria ....." ¡Llama "pueblo ciego y furioso" Fernando VII al pueblo español que heróicamente invocando su nombre se sacrifica por la patria!

2.588.—A comienzos de 1820, el ejército destinado a venir a América; por obra de don Rafael de Riego, Comandante del batallón de Asturias, y de don Antonio Quiroga, designado jefe de la insurrección por las logias (Lafuente, obra y Libro citados, Capítulo IV); se alzó proclamando la vigencia de la Constitución de 1812, la cual Fernando VII juró constreñido por las circunstancias, para poco después impulsar por lo bajo la formación de una Regencia que maquinara contra el Rey constitucional. Aquélla, invocando desórdenes y violencias, obtuvo la intervención de la Santa Alianza, que, por medio de un ejér-

cito de Francia, otra vez bajo la Dinastía Borbónica, restauró, en 1823, a Fernando en la autoridad ilimitada. Desoyendo prudentes consejos de los restauradores, la ejerció de manera cruelmente despótica, más bien que absoluta, hasta su muerte, acaecida en 1833.

Cuestión II: Paralelismo Hispanoamericano

2.589.—Ya entonces el Derecho político español ha dejado de ser antecedente del ecuatoriano; pero la observación de lo que ocurre en él y en torno del Derecho político de España durante el proceso que culmina en que ésta pierda gran parte del Continente americano, y después de este proceso; revela cuán profundos e intensos habían llegado a ser los vínculos de una y otro.

2.590.—En la medida en que el despotismo fernandino, el individualismo liberal que se le opone y la lucha que entrambos se desarrolla, influyen para la separación americana; destruyen la monarquía en el disminuido Estado español.

El despotismo bárbaro de Fernando VII deja como herencia, entre otros males, la división de la Dinastía. Los partidarios de una fracción suya, los carlistas enarbolan como estandarte el tradicionalismo. Entre los de la otra, la de los isabelinos, que triunfa; se diferencian unos, que se denominan moderados y buscan conciliar la tradición política cristiana medioeval con las instituciones preconizadas por la ideología característica de la Epoca Contemporánea, y otros, que se califican de progresistas y propugnan el individualismo liberal difundido por la Revolución francesa del siglo XVIII. Intereses de grupo opuestos al bien común, contrariando inclusive a la voz de la naturaleza humana, procuran acontecimientos que atentan contra la esencia misma y la continuidad de la Dinastía, mientras se multiplican las Constituciones.

El período fernandino, con su salvaje tiranía y las reacciones que suscitó, había desvirtuado el papel de la Fuerza Pública en el campo del Derecho político. Quienes aparecen ejerciendo

la autoridad del Monarca después de aquel período, o son dirigidos por "pronunciamientos" militares, o son sus beneficiarios, o sus víctimas, o sus dirigentes, y así atacan a las instituciones que encarnan: de una u otra manera, ocupan una posición y desempeñan un papel incompatibles con la esencia del Monarca. Con la participación que constitucionalmente se asigna a la voluntad popular en la actividad estatal, sucede algo paralelo que aquello que se da cuanto a la Jefatura del Estado: se otorga la apariencia de voluntad popular a la del efectivo dominador, mediante el fraude electoral. Así, el pronunciamiento y el fraude electoral (Luis Sánchez Agesta, "Historia del Constitucionalismo Español", Segunda Parte, III), que atacan precisamente lo que la Constitución procura proteger, mantienen la fachada de las instituciones que ella establece.

De las apariencias monárquicas se exceptúan solamente dos de las numerosas Constituciones expedidas después del fallecimiento de Fernando VII. En la elaboración de las dos Constituciones republicanas se revelan factores sociales que, inspirados por el colectivismo, se organizan para el empleo de medios de combate que obstan a la vigencia de cualquier Constitución.

Del aserto de que el despotismo fernandino significa el ocaso de la Monarquía española, puede salvarse el breve lapso (1885-1902) durante el que es Regente una pulquérrima princesa austriaca, cuya magna obra apenas trascendió a los tiempos que siguieron a ese lapso.

2.591.—Los Estados de la América Hispana han sido por lo general hinóspitos para la democracia y para el régimen constitucional, revistiendo a menudo con ropajes propios de una y otro a lo más antitético. Han abundado en ellos déspotas y pronunciamientos. Con frecuencia la obra del despotismo hase presentado como producto de la voluntad popular mediante la farsa electoral, que ha servido para prolongar en el tiempo los efectos del pronunciamiento.

Los peores caracteres del déspota que más precisamente encarnan su tipo en nuestra América, se dieron en Fernando VII, quien ostentó el título de Rey y no lo fue.

SECCION VIII: EL DERECHO POLITICO ESPAÑOL DE AMERICA

Cuestión I: Visión de Conjunto

2.592.—Como ya se lo ha indicado (apartados 2.377 y 2.378), el sentido de lo que se llama la Conquista española de América, es el de la incorporación de gran parte de América a la civilización ocidental por obra de España.

Esta, cuando se realizaron el descubrimiento y la anexión de América, no había alcanzado aún su unidad políticojurídica, pues Castilla y Aragón eran Estados vinculados por unión personal (Levene, "Historia de América", "Sistema Colonial de América Hispana"), y Navarra, Reino independiente; pero en breve la obtuvo (apartado 2.556), y así desde 1516 el poder del Estado español rige la organización y gobierno de América.

2.593.—La América conquistada se incorporó a Castilla como parte de ésta, en igualdad de condiciones respecto del núcleo peninsular. Parece ser que los Reyes Católicos, deseosos de abatir a la nobleza, atendieron al mayor poder de ella en Aragón y a la probabilidad de que la fortaleciera más su contacto con el Nuevo Continente (Demetrio Ramos, "Historia de la Colonización Española en América", Libro I, Capítulo I).

Como parte de Castilla, y luego de España, América se denominó "las Indias", por efecto de la primitiva ilusión colombina: Colón creyó que al descubrir América había llegado al Asia.

2.594.—Ni los Reyes Católicos ni su nieto y heredero Carlos (Carlos I de la España unificada y Carlos V de Alemania) afirmaron pura y simplemente a la conquista de las tierras de América como fundamento de la anexión de ellas

al ámbito de su poder, sino que buscaron y adujeron justificaciones en la religión, la filosofía y la teoría jurídica. Obtuvieron los Monarcas primeramente mencionados del Sumo Pontífice Alejandro VI que, por Bulas expedidas en 1493 (3 y 4 de mayo y 23 de septiembre), concediera a Castilla las tierras que se hubieren descubierto y se descubrieren y no estuvieren sujetas a Reyes cristianos, hasta cien leguas medidas desde el Cabo Verde, imponiendo la obligación de enviar hombres aptos para convertir a los naturales a la Fe Católica.

No se admitió unánimente por los teólogos y juristas ortodoxos el poder pontificio que suponía el valor de la adjudicación. Este poder, según quienes lo defendían en absoluto, en sí mismo; venía de Cristo, a través de San Pedro, por cuanto Jesús recibió del Padre toda potestad y Pedro es Vicario de Cristo. Se lo impugnó aduciendo que lo es tan sólo en lo espiritual. Aunque se aceptara la restricción, se adujo que, dada la primacía de lo espiritual, el cuidado de esto abarca la facultad de eliminar los obstáculos que representa la infidelidad, y que se daba el peligro de que cayeran en las garras de aquélla los naturales de América (Ramos, obra y lugar citados).

La Corona invocó la donación pontificia y en general los otros títulos de su soberanía sobre la América (Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título I, Ley I). Al ordenar que se notificara a los naturales, leyéndoselo por Escribano ante testigos, antes de emprender cualquier acción guerrera contra ellos, un requerimiento en que se proclamaba el respeto para su libertad de súbditos de Su Majestad Católica, inclusive para sus actuales creencias religiosas, si reconocían la soberanía de ella y la supremacía del Papa, y se anunciaba cruel guerra si adoptaban conducta opuesta; la Corona revelaba una posición ecléctica. La notificación, aunque no se comprendiera por los indígenas al hacérsela, constituía una norma para las autoridades y agentes y un compromiso contraído ante el mundo entero y en especial ante los destinatarios y sus descendientes para lo futuro.

2.595.—Al ser parte de Castilla primeramente y de España después, América lo fue de una Monarquía absoluta durante casi todo el tiempo (apartados 2.556, 2.558, 2.587, 2.588), y, por ende, la organización políticojurídica que recibió, constituía medio de ejercicio del Poder real.

A pesar de lo dicho en el párrafo anterior, la distancia respecto de la sede del gobierno español y las necesidades de la colonización causaron que en América se desarrollaran ciertas formas de descentralización y ciertos elementos democráticos que en la Península habían ya perdido mucho de su importancia; de tal manera que instituciones de los Estados ibéricos medioevales, caracteres de su Derecho, que se habían debilitado en la España moderna peninsular, aparecen dotados de gran fuerza en la América española. Como los Reyes no podían atender personalmente al gobierno de ella, lo hacían por medio de representantes o delegados, cuyos posibles excesos procuraba nimpedir o remediar por medio de limitaciones impuestas a su poder, limitaciones que se correspondían con facultades concedidas a otros órganos. Era preciso estimular y premiar a quienes mediante sus empresas y aventuras extendían la órbita del Poder español; pero, para que éste perdurara y no fuera meramente nominal, era preciso a la vez refrenarlos. Así, la conservación de la autoridad efectiva del Monarca español sobre América crea la necesidad de que él establezca un sistema de contrapesos, causante de que, si bien en las esferas superiores el Orden estatal es autocrático y centralizado, en las otras se desarrollen formas de democracia y descentralización. Ciertas analogías que se dan entre esas formas y las características de los Estados ibéricos cristianos existentes en la Epoca de la Reconquista, se explican con facilidad si se recuerda la breve exposición que el apartado 2.534 contiene sobre las necesidades que creó la lucha de la Reconquista cristiana respecto de la organización de aquellos Estados.

2.596.—En la consideración de las instituciones hispanoamericanas pueden distinguirse dos épocas, a las que separa lo que al predominio de la organización de la conquista respecto de la organización de lo conquistado.

La primera época se caracteriza por las capitulaciones, aunque las hubiera en la segunda. Aquéllas consisten en autorizaciones que el Monarca concedía a una persona particular para que a su costa explorase y conquistase, colonizando, determinada zona, y el correlativo otorgamiento de la autoridad estatal delegada en ciertos aspectos administrativos y jurisdicionales (J. M. Font, "Derecho", Capítulo de "El Legado de España en América", I, c); responden al propósito de estimular los intereses privados y al de evitar gastos a la Corona, en constante crisis pecuniaria; se extienden hasta que se instaura el Virreinato de Nueva España (Méjico), en 1535.

La segunda época encierra dos períodos, cuyo límite es el que en el tiempo separa al reinado de los Habsburgos del de los Borbones (límite de los siglos XVII y XVIII), en conformidad con lo dicho por el apartado 2.557.

Como toda distinción histórica de épocas, la señalada en los dos párrafos precedentes carece de rigidez: en la segunda, hay repercusiones y vestigios del régimen de capitulaciones. La Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, promulgada en 1680 como lo dice el apartado 2.597, al que nos remitimos; aunque por el tiempo de su expedición pertenece a la segunda época, incorpora en su texto, dentro del Libro IIII, múltiples preceptos que versan sobre las capitulaciones: así, los de que "en todas las Capitulaciones que se hicieren para nuevos descubrimientos, se excuse esta palabra conquista, y en su lugar se use de las de pacificacion y poblacion" para evitar ocasión de que "se pueda hacer fuerza ni agravio á los Indios" (Título I, Ley VI); "Que los Adelantados, Alcaldes mayores, y Corregidores" (de los que se ocupan los apartados 2.637, 2.635 y 2.636 de la presente Obra) "capitulen la fundacion de Ciudades" (Título III, Ley VIII); que la jurisdicción se deje al que capitulare (Ley XIII); que las capitulaciones se encaminen principalmente "al servicio de Dios" y de la "Fe Católica" (Ley XXVI).

Cuestión II: Orden Jurídico

2.597.—Para gobernar América la Corona, castellana o española, expidió, aprobando proyectos que prepararon grupos de prominentes especialistas, reunidos ad hoc o integrantes de órgano colegiado permanente (apartado 169); numerosas normas jurídicas, reunidas en cuerpos algunos de los cuales son muy importantes como expresivos del espíritu que anima a todo el conjunto. Obra de una junta de juristas y teólogos reunida en Burgos en 1512 y de otra en Valladolid en 1513, convocadas ambas por Fernando de Aragón, Regente de Castilla (apartado 2.556); son las "Leyes de Burgos y Valladolid". Juntas convocadas por Carlos I de España y V de Alemania en Barcelona y Valladolid prepararon las llamadas "Leyes Nuevas" que dictó en 1542 el Monarca previa intervención del Consejo de Indias. En 1571 se expidieron por Felipe II las denominadas "Ordenanzas del Consejo de Indias", que actualizan parte de un proyecto de codificación de normas de Indias preparado por el Presidente de dicho Consejo y gran jurista don Juan de Ovando. Después de vanos intentos de codificación y recopilación frustrados o parciales, culminó, merced a los trabajos sucesivos de varios jurisconsultos y a la dirección del Consejo de Indias, la "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias", promulgada en 1680 por Carlos II.

Esta Recopilación rigió en su conjunto hasta cesar el gobierno español de América. El carácter del gobierno de América que revela, manifiesta o imprime, se mantiene en lo fundamental aunque numerosas normas posteriores, no codificadas ni recopiladas oficialmente, hayan reformado a las suyas o instituido nuevos órganos.

2.598.—La "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias" consta de nueve Libros, cada uno dividido en Títulos, cada cual integrado por múltiples Leyes, cuyo número total es de 6.377. Versan: el Libro I, sobre cuestiones religiosas y eclesiásticas, institutos de educación, y los Libros que se

imprimen y "pasan á las Indias"; el Libro II, sobre las normas jurídicas y la organización que rigen América; el Libro III, sobre la situación jurídica "de las Indias"; el otorgamiento de cargos, "gratificaciones" y "mercedes"; los Virreyes y los "Presidentes Gobernadores"; cuestiones miltares; los "informes de relaciones de servicios" que deben presentarse ante el Rey; "las precedencias, ceremonias" y "cortesías", y la correspondencia oficial, la particular y los correos; el Libro IIII, sobre los descubrimientos, las pacificaciones y poblaciones; las ciudades, villas y pueblos; los Cabildos y Concejos; "la venta, composicion, y reparto de tierras, solares, y aguas"; los propios y pósitos; las alhóndigas; "las sisas, derramas y contribuciones"; las obras públicas; las vías, "posadas, ventas, mesones, términos, pastos, montes, aguas, arboledas, y plantíos de viñas"; comercio; minas; "ensaye, fundicion, y marca del oro, y plata"; casas de moneda; valor y comercio "del oro, plata, y moneda"; la pesca de perlas y el envío de éstas "y piedras de estimacion" al tesoro real, y los obrajes; el Libro V, sobre las circunscripciones territoriales, los órganos centrales y locales (apartado 172) de las circunscripciones menores; las "competencias", los "pleytos" y las residencias; el Libro VI, sobre los "Indios", y "las confirmaciones de encomiendas, pensiones, rentas, y situaciones"; el Libro VII, sobre los "Pesquisidores, y Jueces de comision"; el juego; la unidad de domicilio conyugal; "los Vagabundos, y Gitanos"; "los Mulatos, Negros, Berberiscos, é hijos de Indios", y las cárceles, delitos y penas; el Libro VIII, sobre la judicatura y la contabilidad de la Hacienda pública; percepción, custodia y remisión de los fondos públicos, y los ingresos públicos; el Libro VIIII, sobre la Casa de Contratación de Sevilla, las flotas y armadas, los Consulados, el "derecho de Avería", los compradores de oro y plata, "la Universidad de Mareantes", los extranjeros, comercio, seguros y puertos. La enunciación de los puntos sobre que versa la "Recopilación" lo es de los centros de su atención o de sus regulaciones; no implica monopolio de las materias correspondientes a esos puntos: a veces la misma es objeto de reiterada atención bajo dos o más epígrafes.

FACULTAD DE JURISPRUDENC
BIBLIOTECA

La "Recopilación" comprende una gran variedad en su contenido. Considerando diversos criterios admitidos para la división del Derecho en ramas, abarca: Derecho político, Derecho administrativo, Derecho penal, el Derecho ahora llamado el Derecho laboral, Derecho civil, Derecho mercantil, Derecho internacional, normas propias del Derecho sustantivo, normas de carácter adjetivo. Si se la mira desde lo regulado, distínguense como objeto de sus reglas la organización estatal, garantías humanas, la religión, la cultura, las comunicaciones, el ámbito urbano, el ámbito rural, los actos de la vida civil, la agricultura, la industria, el comercio, la navegación, los seguros.

2.599.—La "Recopilación" lo es de leyes según su nombre. Vimos ya, en el apartado 654, los criterios con que se distinguen las leyes dentro de las normas generales; en los apartados 1.139, 1.140, 1.141 y 1.142, las diversas especies de normas administrativas. Según cualquiera de esos criterios, se atiende para calificar una norma a lo que es ella en sí misma. Distinto de todos es aquél por el que, sirviendo al carácter de positivo que es indispensable para el Orden jurídico (apartado 42), se denomina una norma por la calidad que predomina en el conjunto o cuerpo que integra. Dentro de este último criterio se halla el que, para calificar a las normas generales como leyes, mira al carácter de aquellas cuya categoría es más elevada entre las integrantes del cuerpo o conjunto a que pertenecen. Recordemos que (apartado 1.135) las normas administrativas ocupan una posición relativamente subalterna en el Orden estatal.

La "Recopilación" encierra normas generales legislativas y administrativas universales y particulares; por tanto, normas legislativas que adecuadamente pueden llamarse leyes, normas legislativas que decretos, diversas especies de normas administrativas (apartados 654, 671, 1.139, 1.140 y 1.141). La "Ley que declara la autoridad que han de tener las leyes de esta Recopilacion", dada el 18 de mayo de 1680, indica que en el concepto

"leyes" se incluyen "Cédulas, Cartas, Provisiones, Ordenanzas, Instrucciones, Autos de Gobierno, y otros Despachos".

Con criterio similar al anotado en la "Recopilación", se han empleado los términos "Legislacion de Indias" para designar al conjunto de normas generales que se dictaron para el Gobierno castellano o español de América y que incluyen aquélla.

2.600.—En el conjunto de la "Legislacion de Indias", especialmente en la "Recopilación", prevalece todavía la concepción jurídicopolitica transpersonal (apartados 621 y 622), característica del Derecho germánico y de la Edad Media (apartados 2.366 y 2.369). Lejana del individualismo (apartados 621 y 622), revela el espiritu misional a que respondió la instauración del Gobierno español (o castellano) en América.

Apto es para condensar ese espiritu el texto incorporado en la "Recopilación" como Ley I dentro del Décimo de los Titulos que encierra el Libro VI:

"En el testamento de la Serenísima y muy Católica Reyna Doña Isabel de gloriosa memoria, se halla la clásula siguiente: 'Quando nos fuéron concedidas por la Santa Sede Apostólica las Islas, y Tierrafirme de el Mar Océano, descubiertas, y por descubrir, nuestra principal intencion fué al tiempo que lo suplicamos al Papa Alexandro Sexto de buena memoria, que nos hizo la dicha concesion, de procurar inducir, y traer los Pueblos de ellas, y los convertir á nuestra Santa Fe Católica, y enviar á las dichas Islas, y Tierrafirme, Prelados, y Religiosos, Clérigos, y otras personas doctas, y temerosas de Dios, para instruir los vecinos, y moradores de ellas á la Fe Católica, y los doctrinar y enseñar buenas costumbres, y poner en ello la diligencia debida, segun mas largamente en las letras de la dicha concesion se contiene. Suplico al Rey mi Señor muy afectuosamente, y encargo, y mando á la Princesa mi hija, y al Principe su marido, que asi lo hagan, y cumplan, y que este sea su principal fin, y en ello pongan mucha diligencia, y no consientan, ni dén lugar á que los Indios vecinos, y moradores de las dichas Islas, y Tierrafirme, ganados y por

ganar, reciban agravio alguno en sus personas, y bienes: mas manden, que sean bien, y justamente tratados, y si algun agravio han recibido, lo remedien, y provean de manera, que no se exceda cosa alguna lo que por las letras apostólicas de la dicha concesion nos es inyungido y mandado'. Y nos á imitacion de su Católico, y piadoso zelo, ordenamos y mandamos á los Vireyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores, y Justicias Reales, y encargamos á los Arzobispos, Obispos, y Prelados Eclesiásticos, que tengan esta cláusula muy presente, y guarden lo dispuesto por las leyes, que en órden á la conversion de los naturales, y su Christiana, y Católica doctrina, enseñanza, y buen tratamiento están dadas".

2.601.—Para apreciar la efectividad de la legislación de Indias en la rectoría de América, es decir en el desempeño del papel que implica el concepto de lo positivo (apartados 42 y 43), recordamos dos leyes de la Recopilación comprendidas en el Título I del Libro II: las Leyes XXII y XXIIII.

Expresa el Rey en la Ley XXII: "Los Ministros y Jueces obedezcan y no cumplan nuestras Cédulas y Despachos, en que intervinieren los vicios de obrepcion y subrepcion, y en la primera ocasion nos avisen de la causa por que no lo hicieren". Consisten, la obrepción, en "Falsa narración de un hecho, que se hace al superior para sacar o conseguir de él un rescripto, empleo o dignidad, de modo que oculta el impedimento que haya para su logro"; la subreción, en "Ocultación de un hecho para obtener lo que de otro modo no se conseguiría". Una y otra se reducen a engaño que versa sobre la situación de hecho antecedente de una norma jurídica.

Según la Ley XXIIII, los más altos órganos que ejercían el poder de España en América, podían "suplicar" de los preceptos reales; la "suplicacion" suspendía la vigencia de la norma si de cumplirla "se seguiría escándalo conocido, ó daño irreparable".

Los citados preceptos conceden para la interpretación preferencia a lo que entraña la consideración de la finalidad sobre lo

que la importancia que se da al tenor literal; es decir, a la individuación, sobre la seguridad; como se comprende recordando los apartados 478 y 479. Concierne a la aplicación lo que el Título II del Libro II dispone en la Ley XII: "Con mucho acuerdo y deliberacion deben ser hechas las leyes y establecimientos de los Reyes, porque ménos necesidad pueda haber de las mudar y revocar, y así mandamos, que quando los de nuestro Consejo de las Indias hubieren de proveer y ordenar las leyes y provisiones generales para el buen gobierno de ellas, sea estando primero muy informados, y certificados de lo ántes proveido en las materias sobre que hubieren de disponer, y precediendo la mayor noticia, é informacion que ser pueda de las cosas y negocios, y de las partes para donde se proveyeren, con informacion y parecer de los que las gobernaren ó pudieren dar de ellas alguna luz, si en la dilacion de pedir informacion no hubiere algun inconveniente".

Lo que, como aparece de los tres párrafos precedentes restringe a la seguridad, se vigoriza por efecto de la distancia que separaba a la sede del Gobierno español y a la América hispana.

Cuestión III: Posición Jurídica de América

2.602.—Como lo dijimos de pasada en el apartado 2.593, la América conquistada fue parte de Castilla: no colonia.

La "Recopilación", dentro del Libro III, en la Ley I de su Título I; manifiesta que "las Indias Occidentales" "están incorporadas" en la "Real Corona de Castilla", y "en ningun tiempo" pueden "ser separadas" de ella, "desunidas, ni divididas en todo, ó en parte"; dentro del Libro II, en la Ley XIII de su Título II; expresa que, "siendo de una Corona los Reynos de Castilla, y de las Indias, las leyes y órden de gobierno de los unos, y de los otros deben ser lo mas semejantes y conforme que se pueda"; en la Ley II del Título I, manifiesta que en lo no regulado por la "Recopilacion" ni por otras normas dadas para las Indias, se guarden "las leyes de Castilla"; en la Ley IV, que "las leyes y buenas costumbres, que antiguamente tenian los Indios para su buen

gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas despues que son Christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religion, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y executen".

Cuestión IV: Circunscripciones Territoriales y Jerarquía Gubernativa

PARTE I: *Enunciado General*

2.603.—Virreinatos, Provincias mayores, Intendencias, y Provincias menores y Partidos se distinguen gradualmente para el gobierno de América.

Las Provincias mayores se agrupan en distritos virreinales (Recopilación, Libro III, Título III, Ley V) y comprenden circunscripciones menores, que son las Intendencias desde que se instituyen, y anteriormente las Provincias menores y los Partidos, sobre los cuales conviene aclarar que no son subdivisiones de las Provincias menores, sino directamente de las Provincias mayores. Las Intendencias se dividían en Distritos. Divisiones de las Provincias menores y los Partidos eran las Tenencias, a veces llamadas Asientos.

2.604.—Organos centrales (apartado 172) son, para los Virreinatos, los Virreyes; para las Provincias mayores, las Audicencias y sus Presidentes; para las Intendencias, los Intendentes; para las Provincias menores, los Gobernadores; para los Partidos, los Corregidores y los Alcaldes mayores; para los distritos de las Intendencias, Subdelegados.

Además de los órganos establecidos para regir en general a las circunscripciones gubernativas, hay otros cuya competencia no dice relación directa a ellas, aunque conviene referirse a su ámbito para ordenar adecuadamente su enunciación dando una idea de su categoría. A una órbita más amplia que la de una Provincia mayor se extiende la competencia de cada uno de los Tribunales de Cuentas y de los Consulados establecidos en América.

Al ámbito de una Provincia mayor corresponde el de la competencia de algunas de las Juntas de Hacienda, y los Tribunales de la Santa Cruzada. Al de una circunscripción que sigue en categoría a una Provincia mayor, la competencia de los Adelantados, los Contadores de Cuentas de La Habana y Venezuela, algunas de las Juntas de Hacienda, los Oficiales Reales y su Tribunal, los Protomédicos, y los Alcaldes y Concejo de la Mesta. Dentro de una circunscripción más reducida que una Provincia menor actúan los Tenientes de Gobernador, de Corregidor o de Alcalde.

No hemos incluído en la enumeración a aquellos cuya significación reside principalmente en ser miembro de un órgano colegiado (apartado 169); ni a los órganos que pueden conceptuarse municipales, de los que trataremos por separado (apartados 2.652, 2.653, 2.655); ni de los órganos que sólo entrañan modalidad o adaptación de otros; ni de los órganos que se enuncian al tratar especialmente de los indígenas (apartado 2.676); pero estimamos congruente anotar que órganos locales y provenientes de lo indígena corresponden por la extensión de su competencia a circunscripciones más reducidas que las Provincias mayores.

2.605.—Para el Gobierno de América estableciéronse ciertos órganos cuya sede no se comprendía en aquélla ni cuya competencia se limitaba por la división de su territorio en circunscripciones: el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Consulado de Sevilla.

2.606.—Al ocuparnos de cada uno de los órganos que se mientan en los apartados 2.604 y 2.605, los presentamos en un orden que se acuerda con su categoría y con la amplitud del ámbito que abarca su competencia; mas, atendiendo a la unidad de la materia, examinamos conjuntamente los órganos que se caracterizan por la misma y difieren sólo por el grado o la extensión territorial de la competencia.

PARTE II: *El Consejo de Indias*

2.607.—Los asuntos de Indias competen a raíz de su descubrimiento al Consejo de Castilla (apartado 2.560), uno de cuyos miembros se encarga especialmente de ellos con amplia autoridad; hasta que ésta se otorga bastante restringida a dos y un Secretario. Retorna el poder del primer consejero; mas, limitado por el necesario concurso "de una serie de personajes", formándose así, en 1518, la Junta de Indias, dependiente del Consejo de Castilla y devenida, desgajándose de éste, Consejo de Indias, establecido con la más alta categoría siguiente de la del Monarca el 1º de agosto de 1524 (Ramos, obra citada, Libro I, Capítulo VI).

Fijados su carácter y atribuciones en la "Recopilación", que le consagra el Título II del Libro II; el Consejo de Indias sufre, como los más altos Consejos en general (apartado 2.562), merma en su importancia y facultades por las que adquiere la autoridad ministerial: parte de la competencia del Consejo de Indias pasa en 1714 al Ministerio de Marina e Indias, y en 1787 a las dos Secretarías de Indias, que permanecen hasta 1790, cuando resurge dicho Ministerio. Eliminado por las Cortes de Cádiz en 1812, fue restablecido por Fernando VII en 1814 el Consejo de Indias, que se suprimió definitivamente en 1823.

2.608.—El Consejo de Indias, que reside "en la Corte", según la "Recopilación" (Ley I) del Título arriba citado, consta de "un Presidente", un "Gran Canciller" "Consejero", "Consejeros Letrados", "un Fiscal", "dos Secretarios", "un Teniente de Gran Canciller", "tres Relatores", "un Escribano", "quatro Contadores de Cuentas", "un Tesorero general", "dos Solicitadores Fiscales", "un Coronista mayor y Cosmógrafo", "un Catedrático de Matemáticas", "un Tasador de los procesos", "un Abogado", "un Procurador de pobres", "un Capellan", "quatro Porteros, y un Alguacil"; en el último período, contó con dos Fiscales, uno para los asuntos de Méjico y de América central, y otro para los de la América meridional. Muchas veces quienes

habían desempeñado altos cargos en América con acierto y probidad, pasaban a integrar el Consejo de Indias.

Este, que excluía a todo otro Consejo de los "negocios" de América (Ley III), era respecto de ellos órgano consultivo o deliberente en lo legislativo y administrativo, y titular de la "jurisdiccion suprema" (Ley II); velaba por el cumplimiento de las normas expedidas por el gobierno de aquélla (Ley XXV). Antes de proceder solía pedir informes a los Virreyes, Capitanes Generales, Presidentes, Audiencias y otras altas autoridades civiles y eclesiásticas de América, informes que pasaban a estudio del Fiscal, o del respectivo Fiscal, quien emitía su dictamen o informe por escrito y tenía, en el seno del Consejo, voz y no voto.

2.609.—La "Junta de Guerra", competente "para los negocios y materias de guerra que se ofrecieren" en el "Consejo de las Indias"; aunque se conceptúa existir en éste (Ley LXXII), consta de cuatro miembros de dicho Consejo y cuatro Vocales del Consejo de Guerra (Ley LXXIIII).

Parte III: *Casa de Contratación de las Indias*

2.610.—El mismo Vocal del Consejo de Castilla referido en el apartado 2.607 como encargado de los asuntos de América, se ocupa de lo mercantil hasta que en 1503 se establece en Sevilla la Casa de Contratación, cuyo principal carácter es el de rector del comercio de la España peninsular (hablamos por comodidad simplemente de España, y no de Castilla y, después, de España) y "las Indias". Creado el Consejo de Indias, se le subordinó en mucho la Casa de Contratación, la cual en algunos aspectos, dada la complejidad de su papel, devino dependiente del Consejo de Hacienda (apartado 2.560). Bajo la dinastía Borbónica pasó, en 1714, al Ministerio de Marina gran parte de las atribuciones de la Casa de Contratación, quien, después de trasladarse a Cádiz y de sufrir nuevos menoscabos en su poder, se suprimió en 1790.

2.611.—La Casa de Contratación es un órgano colegial (apartado 169) predominantemente administrativo (apartado 648) al que competen múltiples y variadas atribuciones jurisdiccionales: organizando y dirigiendo el comercio de la España peninsular y las Provincias hispanoamericanas, procura mantener el régimen de monopolio que para aquél se instauró; rige el tránsito de personas, y no sólo el transporte de objetos; ordena lo relativo a las Flotas y Armadas que realizan dichos tránsito y transporte y hacen efectivo aquel monopolio; regula el correo; atiende a la formación científica y técnica necesaria para la eficacia de la navegación en el múltiple papel que se le asigna; es titular de jurisdicción en lo civil, penal y hacentístico sobre los asuntos que involucran sus facultades o le son conexos, por lo general en grado inferior al del Consejo de Indias.

La "Recopilacion de Leyes de los Reynos de las Indias" trata muy detalladamente (Libro IX) de la integración y competencias de la Casa de Contratación, en la que según ella hay "un Presidente"; "tres Jueces Oficiales", "que sean Tesorero, Contador, y Factor"; "tres Jueces Letrados"; "un Fiscal", "Correo mayor"; "Contadores de Avería"; "Escribanos"; "Artillero mayor"; "Piloto mayor", y "Cosmógrafos" (Ley II del Título I, Ley I del Título VII, Ley I del Título VIII, Ley I del Título X, Ley I del Título XX, Ley VII del Título XXII, Leyes I y VII del Título XXIII). Corresponden al Presidente por separado, órgano completo (apartado 168), múltiples facultades, aunque como subordinado del Consejo de Indias (Título II, Leyes I, IIII, VII, VIIII, X, XI, XII, XIII, XVII, XVIII, XVIIII, XX). También se le asignan poderes peculiares a un "Juez Oficial" que reside en Cádiz principalmente "para el despacho de los Navíos de Indias" (Título IIII, Leyes I, III y XVI), y que bajo los Borbones pasa a Sevilla, en correspondencia con el Correo mayor de Sevilla.

PARTE IV: *Consulados*

2.612.—En 1543 se establece oficialmente, como ya se había hecho en Burgos y Bilbao según se ve por el

apartado 2.564, el Consulado de Sevilla, entidad de comerciantes dotada de atribuciones administrativas y jurisdiccionales para protegerlos y regularlos.

En el Libro VIIII; principalmente, no sólo, dentro del Título VI; se ocupa la "Recopilacion" del Consulado, denominándolo "Universidad de los Cargadores á las Indias" (Ley I).

Los "Cargadores", tratantes en "Indias", "vecinos, y residentes en la ciudad de Sevilla"; reunidos en "la Casa de Contratacion", pueden elegir anualmente de su seno, por sufragio escrito, secreto e indirecto, mediante "Electores", un "Prior" y uno de los dos Cónsules (Leyes I, II, VII, VIII, X).

Confirmadas por el Consejo de Indias, rigen las Ordenanzas provenientes del Consulado (Título LV), quien nombra "Escribanos de los Navíos" (Título XX, Ley X).

El Prior y los Cónsules se consideran "Jueces del Rey" (Ley XXVIII del Título VI). El Consulado conoce de "causas de Factores, que hubieren pasado á las Indias con mercaderías agenas" (Ley XXIII); "de quiebras de Mercaderes, y hombres de negocios" (Ley XXV); "de Compañeros, ó factores, que hubieren defraudado alguna hacienda, y por lo criminal se remita á la Casa" (Ley XXIIII). De las sentencias expedidas por el Consulado puede apelarse ante uno de los "Jueces Oficiales de la Casa de Contratacion", el cual se acompañará de "dos Cargadores de Sevilla, Tratantes en las Indias", que él designe" (Ley XXXXII).

2.613.—De conformidad con el criterio expuesto en el apartado 2.606, referímonos aquí a los Consulados establecidos en Lima y Méjico, "como los de Sevilla y Burgos" (Recopilación de las Leyes de Indias, Libro VIIII, Título XXXXVI, Ley I), y al instituído mucho más tarde, a fines del siglo XVIII, en Caracas.

PARTE V: *Virreyes*

2.614.—Prescindimos del efímero e intrascendente Virreinato creado para Colón por los Reyes Católicos en 1492: atendemos sólo a los Virreinatos establecidos en América con el carácter de permanente. Estos Virreinatos fueron dos bajo los Habsburgos, y cuatro bajo los Borbones (apartado 2.596, tercer párrafo): el de Nueva España, creado en 1535; el del Perú, en 1542; el de Nueva Granada, instituído en 1717, suprimido en 1722 y restablecido definitivamente en 1739, y el de Buenos Aires, instaurado en 1776. Constituyen su antecedente los Virreinatos de la España moderna peninsular (apartado 2.567), no el colombino; si bien las facultades que se otorgan a los de América son mucho más amplias que las conferidas a los de la Península.

Los Virreyes, autoridades centrales (apartado 172) de los Virreinatos, son titulares de la autoridad sobre múltiples Provincias mayores (apartado 2.603), en lo legislativo, lo administrativo y lo jurisdiccional. Durante el período Borbónico (apartado 2.596, tercer párrafo), aquélla se restringió por la creación de las Intendencias y por la de los Regentes en las Audiencias (apartados 2.603, 2.604 y 2.627).

2.615.—Anotada ya la merma que su poder sufrió en el siglo XVIII, da una cabal idea de los Virreyes lo que sobre ellos preceptúa la Recopilación de las Leyes de Indias, la cual trata de ellos especialmente dentro de los Libros II y III.

Al Virrey, del que se dice representa la persona del Rey, corresponde el "gobierno superior" sobre los distritos de las Audiencias comprendidas en el suyo (Libro II, Título XVI, Ley I; Libro III, Título III, Ley I). Puede dictar y confirmar "Ordenanzas", en las que se comprenden, dado el lenguaje jurídico de la época (apartado 2.599), normas legislativas y normas administrativas (Libro II, Título I, Ley XXXIII). Preside la Audiencia cuya sede es la de él, sin voto "en las materias de justicia" si no es letrado (Libro II, Título XV, Leyes III, V, XXXII, XXXXIIII; Título XVI, Ley I; Libro III, Título III, Ley IIII). De sus nor-

mas puede por lo común apelarse ante la Audiencia que preside; pero no en "materias de gracia" ni de "provisiones de oficios y encomiendas" (Libro II, Título XV, Leyes XXXIIII y XXXV).

Puede el Virrey "proceder" "criminalmente contra los Oidores, Alcaldes y Fiscales de las Audiencias", y sentenciar "sus causas"; pero, "si la pena fuere personal, ó corporal", o de suspensión o privación del cargo, el fallo no se ejecuta sin previa "consulta" al Consejo de Indias (Libro II, Título XVI, Ley XXXXIIII). En calidad de Capitán General, conoce "de todos los delitos, casos y causas que en qualquiera forma tocaren" a la "gente de guerra" (Libro III, Título XI, Ley I). Son titulares del derecho de gracia (apartado 1.098) como lo sería el Rey (Libro III, Título III, Ley XXVII).

Tocan al Virrey, como Gobernador que es (Libro III, Título III, Ley V), los asuntos administrativos, en los que de sus normas puede apelarse "para la Audiencia" que preside, o a la "Junta de Guerra de Indias" si se trata de cuestiones militares (Libro II, Título XV, Leyes XXXV y XXXXIII), las que le incumben como a "Capitan General" (Libro III, Título III, Ley III). Integra, presidiendo, la Junta de Hacienda correspondiente a la Audiencia que encabeza (Libro II, Título XV, Ley CLVIIII; Libro III, Título III, Ley LVI; Libro VIII, Título III, Ley VIII). Debe tener "especial cuidado del buen tratamiento, conservacion y aumento de los Indios"; del buen "recaudo, administracion, cuenta y cobranza" de la "Real hacienda" (Libro III, Título III, Ley II).

Ofreciéndose duda "sobre si el punto que se trata" es jurisdiccional o administrativo, los Oidores (Ministros de Audiencia como se manifiesta en el apartado 2.625) deben dar primacía a la voluntad del Virrey, en la Audiencia que éste preside (Libro II, Título XV, Ley XXXVIII). En la generalidad de las materias; caso de considerar esa Audiencia que el Virrey incurre en exceso, y de no atender éste al requerimiento de la misma; se cumplirá lo dispuesto por el Virrey y se comunicará al Rey el problema (Ley XXXVI).

2.616.—Los Virreyes eran designados comúnmente para tres años (Libro III, Título III, Ley LXXI); pero con frecuencia se prolongó su período, y a veces se acortó por destitución o renuncia. Los inconvenientes de la alternación se mitigaban por el deber de presentar una memoria al sucesor.

El espíritu que anima al establecimiento de la alternación, se vincula un tanto con el que se revela en ciertas prohibiciones, que sirven sobre todo al ideal de pureza de voluntad (apartado 721) en el Gobierno: la de que el Virrey o hijo suyo, varón o mujer, se case en el Distrito del primero, bajo pena de que éste pierda el cargo (Libro II, Título XVI, Ley LXXXII); la de que los Virreyes lleven "á las Indias" sus hijos casados, varones o mujeres, o sus yernos o nueras (Libro III, Título III, Ley XII); la de que "nombren á sus deudos" o "criados", "Generales" u "Oficiales de Armadas" (Libro III, Título II, Ley XXXIII); la de que "los oficios y aprovechamientos" "se dén á parientes dentro del quarto grado", "criados, ó allegados de los Vireyes" (Ley XXVII). Así estas prohibiciones como la alternación, sirviendo a nobles finalidades próximas, obstaron con frecuencia para que los Virreyes, de tan gran poder y de tan alta dignidad investidos, sirvieran eficazmente a la prosperidad en las circunscripciones sujetas a su gobierno, el cual venía a ser un gobierno monárquico destituido de algunas de las ventajas propias de su índole.

Coadyuva para la regularidad en el desempeño del cargo, el juicio de residencia a que estaba sometido el Virrey al cesar en aquél, así como la expectativa de que sobre su gestión recayera una visita. De ésta y de aquel juicio nos ocupamos en los apartados 2.648, 2.649 y 2.650.

2.617.—Durante el ejercicio de su cargo, los Virreyes deben informar al Rey sobre lo concerniente a la religión, lo "politico" y financiero (Libro III, Título XIIII, Ley I); el "estado de las Universidades y Colegios" (Ley IIII); "gobierno y administracion de justicia de las Audiencias" (Ley V); "los sugetos idóneos para ocupar en la guerra" (Ley VIIII); "el proceder de los Gobernadores. y Corregidores" (Ley XI); el "tratamiento,

y estado de los Indios" (Ley XV); en correspondencia con los múltiples aspectos que comprende su cargo, ocupan dentro de su Distrito el lugar que en el conjunto del Estado el Monarca; son titulares del Gobierno superior, Superintendentes de la Real Hacienda, Capitanes Generales, administradores comunes, Organos jurisdiccionales, primeros o principales Protectores de los indios (como se ve por el apartado 2.678, al que nos remitimos para evitar repeticiones), Vicepatronatos (apartados 2.658 y 2.659).

PARTE VI: *Judicatura de Cuentas*

2.618.—En 1605 se instituyeron, para la Hacienda pública, tres Tribunales de Cuentas, de los que se ocupa la "Recopilacion" en el Libro VIII. Antecedentes suyos son, de manera mediata, las judicaturas de hacianda de la Castilla y Navarra medioevales, vistas en los apartados 2.530 y 2.531, y de modo directo la Contaduría mayor de la España moderna, mentada en el apartado 2.564.

Por cuanto las regulaciones que recaen sobre los Tribunales de Cuentas refiérense a su conexión respecto de los Oficiales Reales; decimos de paso, para aclararlas, que, como se manifiesta ampliamente en los apartados 2.638, 2.639 y 2.640, ellos son funcionarios recaudadores, custodios y remisores del Tesoro real.

2.619.—Se prescribe que "para la buena administración, cuenta y cobro de nuestra Real hacienda haya en los Reynos y Provincias de las Indias tres Tribunales de Contadores" o "Tribunales de Cuentas", "uno en la Ciudad de los Reyes de las Provincias del Perú: otro en la de Santa Fe, del Nuevo Reyno de Granada: y otro en la de México, de la Nueva España"; cada uno compuesto de "tres Contadores, que sean y se intitulen de Cuentas", "dos Contadores de Resultas, y dos Oficiales" (Título I, Ley I).

No pueden los Contadores tomar parte en arriendos ni contrato que verse sobre bienes reales ni en general "tratar ni contratar" por sí ni por interpuesta persona, bajo "pena de pri-

vacion de sus oficios y la mitad de sus bienes" (Título I, Ley LIIII); ni recibir dádivas ni presentes de quien tenga cuenta que dar o negocio ante ellos, ni de quien la rindió ante los mismos (Título I, Ley LV); ni ellos ni sus hijos, tener encomiendas (Título II, Ley XIII). Prohíbese que entre los Contadores de Cuentas y las personas que tienen a su cargo la Hacienda real y deban rendirlas ante los Tribunales de Cuentas, se contraiga parentesco de afinidad dentro de cierto grado (Título II, Ley VIII). Regúlase la recusación de los Contadores de Cuentas (Título II, Ley XV).

Preceptúase que "los dichos Contadores hayan de tomar y tomen cuentas á todos" los "Oficiales Reales" (Título I, Ley XII); que tomen y fenezcan "la cuenta final de los Oficiales y Caxas Reales del año precedente, en el primero siguiente" (Título I, Ley XXV); que los Contadores de Cuentas "hagan cada año" "un tanteo de cuentas" con los "Oficiales Reales" y de él "remitan una copia" al Consejo de Indias, para que sepa el monto de los ingresos de la Corona (Título I, Ley XXIIII). En general tienen facultad "para tomar y fenecer todas las que por qualquiera causa, razon ó forma tocaren y pertenecieren" "á la Real hacienda" (Título I, Ley V). Los "Contadores" deben tener "un libro de las recetas, que les dieren" los "Oficiales, en el qual satisfagan y testen las cuentas luego que se tomaren y fenecieren"; un "libro Inventario de cuentas pendientes y fenecidas"; un "libro, donde se saque razon de los alcances, que hicieren en las cuentas y asienten las diligencias, que fueren haciendo en su cobranza"; otro, "donde se saquen las resultas y cargos, que salieren de las cuentas", y un "libro de todas las rentas y derechos" y "otros efectos" de la Corona. Los Oficiales Reales, en sus respectivos distritos, deben dar "á los Contadores de Cuentas la razon con la claridad que convenga, para que puedan fundar y formar este libro y saber en todo tiempo la hacienda, que á Nos pertenece y se deba cobrar por nuestra..." (Título I, Leyes VIII, VIIII, X y XI).

"Las cuentas se han de tomar y fenecer conforme á órden y estilo de nuestra Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla" (Tí-

tulo I, Ley XXXXVIII). La ordenación de ellas estará a cargo de "los Oficiales Ordenadores" (Título I, Ley XXXXVIIII), a los cuales no se entregarán las que se presenten ordenadas (Título I, Ley LI).

En las cuentas debe hacerse "cargo de lo cobrado y debido cobrar" (Título I, Ley XXVI). Pueden los Contadores de Cuentas "pedir y tomar" "quantas veces quisieren" "los libros de los Oficiales Reales" (Título I, Ley XVI).

El "Contador mas antiguo reconozca é inventarie cada año" "la Caxa Real", para "comprobar la cuenta final y poner cobro en lo que estuviere por cobrar" (Título I, Ley XXII). Si de la visita resultare que falta algo en la Caja Real, "se dará noticia á los Vireyes ó Presidente, para que procedan, averigüen y sentencien, y de lo que por esta razon fueren condenados los Oficiales Reales, se les hará cargo en sus cuentas, como de la otra hacienda nuestra, y se nos dará aviso, para que hagamos proveer lo que convenga á nuestro Real servicio, en quanto al exceso" (Título I, Ley XXIII).

Los Contadores "hagan cobrar y cobren" los alcances que resulten de las relaciones juradas y del examen de las cuentas, "y lo que así se cobrare lo hagan entregar y entreguen en las Caxas Reales" (Título I, Ley XX). "No puedan librar los Contadores por ningun caso en alcances, que resultaren de relaciones juradas ni cuentas fenecidas", "sin órden del Rey" (Título I, Ley XXI). Las providencias que libren "sean obedecidas y cumplidas" por las demás autoridades civiles de las Indias (Título I, Leyes XXXV y XXXXIII). Además de remitir al Consejo de Indias copia del "tanteo" anual de cuentas con los Oficiales Reales (Título I, Ley XXIIII), le enviarán un duplicado de la cuenta final y del alcance respectivo para que se "asiente en los libros de los Contadores de Cuentas de él" (Título I, Ley XXVII); anualmente, razón "de lo que les ocurriere y pareciere conveniente" al fin de que el Rey provea lo que conduzca a "la buena administracion, cobro y recaudo" de su "hacienda" (Título I, Ley

LVII), y un "duplicado" de "las cuentas de las Caxas Reales" (Título I, Ley CVII).

2.620.—Para terminar esta somera revisión de lo preceptuado sobre los Tribunales de Cuentas en la Recopilación de las Leyes de Indias, anotamos una importante distinción que ella establece en cuanto a la competencia de los mismos:

Dispónese que "Las dudas y dificultades, que se ofrecieren en el discurso de las cuentas, que no han de llegar á pleyto ni consisten en derecho, se han de resolver por los Contadores de Cuentas" (Título I, Ley XXXIII). Preceptúase que, "Si de las cuentas, que se tomaren y cobranzas de alcances, que hicieren los Contadores, y de los negocios pendientes y concernientes á ellas resultaren, y se causaren algunos pleytos, conozcan de todos en primera y segunda instancia tres Jueces Oidores de la Audiencia, que el Virey ó Presidente del Nuevo Reyno nombrare en su distrito"; formándose así un Tribunal, en el que ni el Virrey ni el Presidente tendrán voto "si no fueren Letrados"; intervendrán, con voto meramente consultivo, dos Contadores de Cuentas "nombrados por el Virey ó Presidente", y también el Fiscal de la Audiencia, en defensa de los intereses reales, y se conocerá en segunda instancia de las causas que haya fallado en primera, causas respecto de las que habrá recurso de tercera instancia "para ante" el Rey (Título I, Ley XXXVI); que "De los pleytos, negocios, diferencias y causas, que resultaren de cuentas y sus alcances ante los Contadores, no conozcan los tres Oidores nombrados para verlos en justicia ni otros ningunos, por via de agravio, apelacion, suplicacion ni en otra qualquier forma, hasta haberse executado los mandamientos de los Contadores, y pagado las partes, excepto en los negocios y casos, que los Contadores les remitieren" (Título I, Ley XXXVII).

2.621.—Según corresponde por lo expuesto en el apartado 2.606, recordamos aquí que, además de los Tribunales de Méjico, Santa Fe y Lima, hay Contadores nombrados para la "Provincia de Venezuela" y para la "Isla de la Habana",

quienes, como aquellos Tribunales, conocerán en sus distritos de las cuentas de los Oficiales Reales (Título I, Ley XXX).

PARTE VII: *Reales Audiencias*

2.622.—Las Audiencias y Chancillerías peninsulares, vistas en el apartado 2.564, fueron antecedente de las establecidas en América; pero a las de ésta se invistió de facultades más amplias y complejas que las de aquéllas.

Se instituyeron paulatinamente, desde poco después de la Conquista (1511) hasta el último cuarto del siglo XVIII, las Reales Audiencias de América: las de Santo Domingo, Méjico, Panamá o Tierra Firme, Lima, Guatemala, Guadalajara, Santa Fe, Charcas, Quito, Cuzco, Chile, Buenos Aires y Caracas.

2.623.—La categoría de las Audiencias, órganos colegiados (apartado 169) cuyo ámbito eran las Provincias mayores como lo dice el apartado 2.604, vincúlase a la calidad de quien la preside: se llaman virreinales si las preside un Virrey; pretoriales, si un Capitán General; subordinadas, si un simple Presidente (Recopilación de Leyes de Indias, Libro V, Título II, Ley I).

La división deviene incompleta si se considera el caso de la Audiencia, la de Guadalajara, en la que preside quien, sin ser Capitán General, es "Gobernador", tiene "la gobernacion de su distrito" (Libro II, Título XV, Ley VII; Libro V, Título II, Ley I). Ramos, ilustre tratadista (obra citada, Libro I, Capítulo VII), colocando en el mismo caso indebidamente a la Audiencia de Panamá (Libro II, Título XV, Ley IIII), llama a ésta y a la de Guadalajara "mixto pretoriales".

De los dos párrafos precedentes se infiere que la Audiencia es virreinal, pretorial, presidencial, o subordinada.

Aparte del "gobierno superior" (apartado 2.615) de su Distrito, al Virrey compete el Gobierno común, es decir la Administración, de las Provincias mayores correspondientes a la Audien-

cia que preside y a las Audiencias subordinadas comprendidas en ese Distrito (Libro III, Título III, Ley VI). Al Capitán General, en la Provincia mayor correspondiente a la Audiencia que preside, compete el Gobierno común o Administración, con la sujeción al Virrey que implica su Gobierno superior (Libro II, Título XV, Leyes II, IIII, VI y XII; Libro V, Título I, Ley III). El Presidente Gobernador que no es Capitán General, ejerce en la Provincia mayor de su Audiencia la Administración en lo ajeno a lo militar. Quien sin ser Virrey, ni Capitán General, ni Presidente Gobernador; preside una Audiencia; en la Provincia mayor que es el ámbito de ésta, puede "proveer en interin" "sobre lo administrativo mientras no lo atienda el Virey"; salvo "casos" de ciertas materias, sobre las que definitivamente (Libro III, Título III, Ley VI; Libro V, Título I, Ley V).

Excepto las dos primeras virreinales, las de Nueva España y Perú; la composición de las Audiencias no refleja, fuera del Presidente, su categoría. En aquéllas (Libro II, Título XV, Leyes III y V; Título XVII, Ley I) hay ocho Oidores, cuatro Alcaldes del Crimen, y dos Fiscales, uno "de lo Civil", y otro "de lo Criminal". En las demás, los Oidores son tres, cuatro o cinco; y hay además un Fiscal, y aquéllos reúnen la calidad de "Alcaldes del Crimen" (Libro II, Título XV, Leyes II, IIII, VI, VII, VIIII, X, XI, XII, XIII).

2.624.—Las Audiencias son Tribunales de primera, segunda y tercera instancias; de instancia que puede ser la última o no serlo; como lo manifiesta el apartado 2.686. Puede apelarse ante ellas por lo común de las normas dictadas por su Presidente (Libro II, Título XV, Leyes XXXIIII y XXXV), con las excepciones puntualizadas para los Virreyes (apartado 2.615) si se trata de Presidente Gobernador. Lo dicho (apartado 2.615) de los Virreyes para el caso de disimilitud de criterio respecto de la Audiencia, se aplica a su Presidente en general.

Las Audiencias pueden impulsar y contribuir a regularizar la gestión gubernativa. La "Recopilación" manda "á los Presidentes y Oidores de las Audiencias, que estuvieren subordinadas

por cualquier título á los Vireyes, que tengan grande y continuo cuidado de advertirles y avisarles de todas las cosas que se ofrecieren, y les pareciere que conviene proveer, y" lo comuniquen al Rey, y a los Virreyes, "tengan mucha cuenta con las advertencias que les hicieren, y especial cuidado en responder y avisarles de lo que proveyeren sobre los puntos de que se les diere aviso en quanto fuere posible y sin inconveniente; y de lo que proveyeren á sus despachos", "dén aviso" al Monarca "para que se conformen las resoluciones" y él tenga "la noticia que conviene" (Libro II, Titulo XV, Ley XXXXVIIII); preceptúa que "las Audiencias en cuerpo de Oidores, ó cuerpo de Audiencia, hallando que conviene avisarnos en nuestro Consejo Real de las Indias alguna cosa, que toque á los Vireyes, ó Presidentes de ella, ó su familia, lo puedan hacer sin hallarse presente el Virey, ó Presidente; y la Audiencia tome la razon, ó informacion que convenga, como, quando y en la forma que pareciere mas necesaria para la administracion de justicia y buen gobierno" (Ley XXXXI).

2.625.—Al Presidente y a los demás Vocales o Ministros de las Audiencias (Oidores en todas, y además Alcaldes del Crimen dentro de las de Méjico y Lima) se les asignan facultades independientes de su condición de miembros de un órgano colegial (apartado 169). El Presidente ha de informar sobre las actividades de la Audiencia (Libro III, Título XIIII, Ley V); "sobre los procedimientos" de sus "Ministros" (Ley VI); sobre sus "impedimentos" (Ley VII); sobre las Gobernaciones, Corregimientos y Alcaldías mayores (Leyes XI y XII); sobre "los Letrados y Abogados" de sus Distritos (Ley VIII). Los Ministros de las Audiencias son Jueces con competencia unipersonal, como se ve por el segundo párrafo del apartado 2.686.

2.626.—Los Presidentes y demás integrantes de las Audiencias estaban sujetos a prohibiciones semejantes a las que pesaban sobre los Virreyes y se recuerdan en el segundo párrafo del apartado 2.616. No había un período predeterminado para todos ellos.

2.627.—La división del territorio en Provincias mayores ocupa el primer lugar en importancia, y puede conceptuarse "la división gubernativa" por antonomasia. Aun para puntualizar la extensión y comprensión de la principal autoridad establecida en América, la virreinal; es primordial la referencia a determinadas Provincias mayores, ámbito de las Audiencias.

De entre quienes las presiden, descuellan por su importancia los Virreyes, titulares del Gobierno superior de múltiples Provincias mayores; los siguen por aquélla los Capitanes Generales, quienes, salvo ese Gobierno, administran una Provincia mayor, que así cualificada por la amplia autoridad de ellos, pertenece a la especie Capitanía General, la que con cierta permanencia comprende las Provincias mayores de Guatemala, Buenos Aires, Chile y Venezuela, y la de Panamá originalmente (Libro II, Título XV, Ley IIII); ocupa el tercer lugar el Presidente Gobernador de la Provincia mayor de Guadalajara, según ya se dijo; el último, los simples Presidentes, que lo son de las Audiencias subordinadas. Es la calidad de quien las preside, lo que funda la división de las Audiencias: esta división no significa que unas Provincias mayores dependan de otras.

En general la autoridad de quienes son titulares de la Presidencia de las Audiencias, se limitó por la creación de los Regentes, que en ellas estableció la "instrucción de Regentes" expedida por Carlos III en 1776. El Regente, una especie de interventor del Rey en las Audiencias, ocupa el primer lugar en las que no son virreinales; en las que lo son, hace interinamente de Virrey si no lo hay; conoce cuestiones de competencia que envuelven a la Audiencia y a quien la preside o al Virrey; vela por la efectividad de los derechos de las parte, y de las apelaciones en los juicios.

Parte VIII: *Juntas de Hacienda*

2.628.—Organos colegiados administrativos son las Juntas de Hacienda, entre las que se distinguen unas cuya competencia corresponde a una Provincia mayor y otras cuya

órbita es la de una circunscripción inmediatamente inferior; según la Recopilación de las Leyes de Indias.

Esta preceptúa en el Título III del Libro VIII (Ley VIII) que en todas las Reales Audiencias "se haga una Junta, y acuerdo de Hacienda precisamente cada semana, los Mártes, Miércoles, ó Juéves por la tarde. eligiendo el día mas desocupado, en que se trate de nuestra Real hacienda, y Pleytos Fiscales, y en ella asistan el Virey, ó Presidente, y el Oidor mas antiguo, Fiscal, Contador de Cuentas donde hubiere Tribunal, y el Oficial Real mas antiguo, diputando para esto una Sala: y si el Virey, ó Presidente no pudieren asistir, tenga su lugar, y haga la Junta, ó Acuerdo el Oidor mas antiguo, teniendo un libro, donde se escriba, y asienten lo que trataren, y resolvieren, y no se aparten, hasta quedar resuelto, y firmado; y si pareciere al Virey, ó Presidente excusar de este cuidado al Oidor mas antiguo, por sus muchas ocupaciones, se puede repartir entre los demas, que le siguieren en antigüedad por su turno, de forma, que cada uno acuda un año, para que se vayan haciendo mas capaces en las materias". Las Juntas de Hacienda "solamente sean para tratar de lo que pertenece al mayor aumento de nuestra Real hacienda, y su mejor administracion" (Título III, Ley X). Dispónese "Que se haga el Acuerdo de hacienda, donde no hubiere Audiencia, todos los Juéves, por el Gobernador, y Oficiales Reales" (Ley XI), quienes "han de tener" en él "voto decisivo" (Ley XII).

PARTE IX: *Tribunales de la Santa Cruzada*

2.629.—Los Tribunales de la Santa Cruzada son órganos colegiados judiciales (apartado 169) investidos de ciertas atribuciones administrativas, según la Recopilación de las Leyes de Indias, la cual prescribe que, para la administración de la Bula de la Santa Cruzada, que se predica y publica en las Provincias de las Indias, haya en los lugares principales un Tribunal al que pueda acudirse en apelación en las causas que se sentencien por los Jueces subdelegados del "distrito"; ese Tribunal se erija donde haya Real Audiencia; se componga de un vocal desig-

nado por el Comisario General de la Cruzada, del Oidor más antiguo de la Audiencia, de su Fiscal único o del más antiguo; sea su Contador el más antiguo de los Oficiales Reales (Libro I, Título XX, Leyes I y IIII).

2.630.—La Novísima Recopilación, en el Título XI del Libro II, incorporando como Ley I normas legislativas dictadas por Carlos V en 1522 y 1523, da competencia para la Hacienda y causas de la Cruzada a un "Comisario general" y "á sus Jueces subdelegados", cuyo papel en las Provincias mayores de América desempeñan los Tribunales de la Cruzada.

Parte X: *Intendentes*

2.631.—De origen francés, las Intendencias se implantan por los Borbones en España definitivamente en 1749, y se extienden a América por obra de Carlos III, cuya tendencia centralizadora, unificadora y renovadora se traduce en la "Ordenanza" de 1782 que formalmente las instituye en ella y las regula. Se crean efectivamente de manera paulatina: desde que en 1786 se implantan en Méjico, van estableciéndose en el Centro de América, y en 1790 la abarcan casi toda (Beneyto, obra citada, 168).

2.632.—A los Intendentes, titulares de las Intendencias, asígnanse atribuciones jurisdiccionales y administrativas. Dada la primacía de éstas, pueden ellos calificarse de órganos administrativos. Velan por el correcto y eficaz desempeño de las actividades judiciales y tienen bajo su incumbencia en gran parte la vialidad, la Hacienda y el Ejército.

2.633.—El Distrito de las Intendencias se dividió en Partidos. Así ellas como éstos servían entre otras a la finalidad de unificar la división del territorio en circunscripciones bajo las Provincias mayores (apartado 2.603).

La influencia de las Intendencias no se limitó a la esfera subalterna aludida, sino que llegó a las más altas, pues la autoridad

de los Intendentes significó disminución del poder de las Audiencias y especialmente del de los Virreyes.

La institución de las Intendencias, que al iniciarse, vencidos algunos tropiezos, manifestóse benéfica; no llegó a realizarse cabalmente. Muerto Carlos III en 1788, la luz que difundió su Gobierno extinguióse en breve, por obra de lo que caracterizó al Régimen de su hijo Carlos IV (Pareja Diezcanseco, "Las Instituciones y la Administración de la Real Audiencia de Quito", "Las Reformas Borbónicas"): a lo mejor sucedió lo peor. Nada hay peor que la degeneración de lo mejor.

PARTE XI: *Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores*

2.634.—Antes de la implantación de las Intendencias y en tanto en cuanto ella no fue completa en extensión o comprensión, la división directa de las Provincias mayores no era homogénea, sino que lo era de éstas en circunscripciones consideradas de diversa importancia, Provincias menores y Partidos, para los cuales se establecieron como órganos centrales (apartado 172), o sea delegados del Poder central (apartado 1.258), los Gobernadores, en tratándose de las primeras, y de los segundos, los Corregidores o los Alcaldes mayores, cuya dignidad se conceptuaba inferior a la de los Gobernadores (Recopilación, Libro V, Título I, Ley I; Libro II, Título XV, Ley I).

2.635.—Los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores son delegados del Poder central (apartado 1.258) en los Cabildos (apartado 2.652). Aunque órganos administrativos, les competen atribuciones jurisdicionales. Se les consagra el Libro V de la "Recopilacion" en el Título II, el que les faculta para nombrar Tenientes suyos (Ley XXXVI); sirviendo al ideal de pureza de voluntad (apartado 721) en el ejercicio del cargo, les impone múltiples prohibiciones, como la de casarse "en sus distritos" (Leyes XXXXIIII, XXXXV, XXXXVII), y les impide ejercer el cargo sin presentar inventario de sus bienes (Ley VIII) y sin rendir fianza (Ley VIIII). El período para el que se les

designa, es de tres o cinco años según residan al ser nombrados "en las Indias", o no (Ley X).

Como consta por el apartado 2.576, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores se dan, con caracteres similares a los anotados, en la España peninsular moderna, y sus raíces encuéntranse en Castilla medioeval.

2.636.—A los Gobernadores hemos caracterizado atendiendo a la segunda de las dos épocas distinguidas en el apartado 2.596. En la primera época, la de organización de la Conquista, los Gobernadores no están sujetos sino a la concesión que el Rey otorga como aliciente para la obra colonizadora. En la segunda época, el Gobernador, al que se asemejan el Corregidor y el Alcalde mayor, es aquel cuyo título se emplea simplemente como sustantivo, y no aquel cuya referencia de tal calidad es una calificación que distingue o especifica a alguno de los que presiden en las Audiencias (apartado 2.623).

PARTE XII: *Adelantados*

2.637.—Dentro del apartado 2.532 tratamos de los Adelantados castellanos medioevales, en un principio puestos en zonas fronterizas, y de manera permanente, en las más importantes circunscripciones administrativas, con facultades jurisdiccionales. En el apartado 2.576 manifestamos que en la España peninsular moderna los Adelantados perdieron en mucho su importancia.

En América, como el Gobernador y conexo con la idea de éste (apartado 2.636), el Adelantado se reviste de gran prestancia dentro de la primera de las dos épocas distinguidas por el apartado 2.596, como rector de las actividades conquistadoras y titular de las amplias concesiones reales que las estimulan; pero dentro de la segunda época, en la organización permanente y definitiva de lo conquistado, su importancia decae, reduciéndose a un cargo que implica facultades jurisdiccionales en la órbita de las circunscripciones que dividen a las Provincias menores (Re-

copilación, Libro IV, Título III, Ley XIIII). A pesar de la declinación de los Adelantados en esa segunda época; como, según lo dice en el tercer párrafo el apartado 2.596, la separación de ella respecto de la primera no es rígida; la Recopilación de las Leyes de Indias incorpora preceptos que versan sobre la posición de los Adelantados fundada en capitulaciones: refiriéndose al Adelantado que capitule "la fundacion de Ciudades", dice que "puede nombrar Regidores y otros Oficiales públicos" (Libro IIII, Título III, Leyes VIII y X), inclusive "Oficiales de hacienda Real en interin", y que él "y su sucesor tengan en su distrito la jurisdiccion civil y criminal en apelacion" (Libro IIII, Título III, Leyes XI, XIIII). Desaparecido el alcance de la sucesión, la jurisdicción así limitada subsiste según se indicó.

Como a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores; a los Adelantados sacrificó la uniformación que entrañó el establecimiento de las Intendencias con sus Partidos (apartados 2.632 y 2.633).

Parte XIII: *Oficiales Reales*

2.638.—El Libro VIII de la Recopilación de las Leyes de Indias se ocupa detenidamente de los Oficiales Reales, órganos que se caracterizan por serlo de la Administración financiera (apartado 1.223), aunque son titulares de atribuciones jurisdiccionales, en íntima conexión con las Cajas Reales.

Todos los ingresos de la Real Hacienda se guardan en las Cajas Reales, y de éstas salen los gastos públicos que se efectúan en la América hispana y los envíos que de su haber se hacen a la Corona.

Los Oficiales Reales tienen a su cargo las Cajas Reales. Por lo general hay tres para cada una. Forman un cuerpo colegiado. Les tocan el cobro de las contribuciones y la percepción de todos los demás ingresos propios de la Hacienda Real, cuyos tesoreros son. Por su medio se realizan todos los gastos correspondientes a ella y los envíos del tesoro a la Corte. Les compete velar por

la regularidad de las órdenes de egreso de fondos reales. Rinden cuentas ante el Tribunal de Cuentas respectivo (apartados 2.618, 2.619 y 2.620).

2.639.—Las Cajas Reales son "Caxas materiales" o "Arcas materiales" donde se guardan todos los ingresos de la Real Hacienda (Título VI, Ley II). Se determina dónde las habrá, dentro del distrito de cada una de las Audiencias, y dónde han de rendirse sus cuentas: en el Tribunal de Cuentas de Lima, en el de Santa Fe o en el de Méjico. Existirá una en la sede de la Audiencia de Quito, y las cuentas de ella se presentarán en el Tribunal de Cuentas de Lima (Título VI, Ley VI). La Caja Real está en las "Casas Reales" (Título VI, Ley V). Semanalmente se abrirán las Cajas Reales para recibir lo cobrado y hacer los pagos que correspondan (Título VI, Ley X).

La Caja Real está a "cargo de los Oficiales Reales" (Título VI, Ley V), asegurada por "tres cerraduras" cuyas "llaves diferentes" tendrán ellos (Título VI, Ley II). También las piezas donde están las Cajas Reales, tienen puertas provistas de "cerraduras" con "llaves" distintas, para cada uno de los Oficiales Reales (Título VI, Ley IIII). Ni los Virreyes, Presidentes de Audiencia, Oidores de éstas, Gobernadores, Corregidores ni Alcaldes mayores tienen las llaves de las Cajas (Título VI, Ley VIIII).

Todo lo perteneciente al Rey entra en la Caja Real en presencia de los Oficiales Reales (Título VIII, Leyes III y XXI; Título VI, Ley XI).

Al fundarse una Caja nueva, legalizanse previamente los libros que vayan a abrir los Oficiales Reales respectivos (Título VI, Ley I). En todas las Cajas Reales hay un "Libro de la razon general de hacienda Real" (Título VII, Ley I), así como "un Libro comun del cargo universal de hacienda Real" (Título VII, Ley II). Además "de los Libros comun, y general", cada Oficial Real lleva "otro suyo particular" correspondiente de ellos (Título VII, Ley V).

2.640.—"En diferentes partes y Provincias de las Indias hemos fundado Caxas, y proveemos Oficiales Reales, donde se cobra y recoge lo que nos pertenece y habemos de nuestras rentas y derechos, que en las Provincias del Perú se cobra y junta en la Ciudad de los Reyes, y en el Nuevo Reyno, en la de Santa Fe y en la Nueva España, en la de México, para remitirlo en las Armadas y Flotas, que vienen á estos Reynos ...." (Título I, Ley XXVIII). Los Oficiales Reales no pueden comerciar en su provincia ni en las Indias (Título IIII, Ley XXXXV). Ni ellos ni sus hijos, hermanos ni criados, pueden beneficiar "minas, ni ingenios" (Título IIII, Ley XXXXVI). No se pueden "casar con parientes de sus compañeros" (Título IIII, Ley LXII). Están sujetos a múltiples prohibiciones tendientes a garantizar su eficacia y su independencia respecto al medio en que actúan (Título IIII, Leyes XXXXVIII, XXXXVIIII, L, LI, LII, LIII, LIIII, LV, LVI). Rinden fianza para sí y sus "Tenientes" (Título IIII, Leyes II y III). Estos se nombran por los Virreyes y Presidentes de las Audiencias "en sus distritos" (Título IIII, Ley XXV).

Por cada Caja Real, habrá tres Oficiales, que tendrán, respectivamente, las calidades de "Tesorero, Contador y Factor"; pero en todos los asuntos que les competen deben ocuparse los tres conjuntamente (Título III, Ley V; Título IIII, Ley I), formando "Tribunal" (Título III, Leyes I y V). Darán cuenta al Rey de "lo que acordaren" (Título III, Ley XV). Acudirán con sus dudas a las Audiencias, y en falta de resolución de éstas, al Rey (Título III, Ley XXIIII).

Los Oficiales Reales tienen la facultad necesaria para cobrar lo debido a la Real Hacienda, ya por ejecución recaída en los bienes de los deudores o responsables, ya privando de la libertad a aquéllos (Título III, Ley II). Corren a su cargo el cobro de las contribuciones y en general de todo lo que corresponde a la Real Hacienda, la vigilancia de él y las operaciones previas (Título VIIII, Leyes IIII y VI; Título X, Leyes XVI, XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIIII, XXXV, XXXVIII, XXXXIII, XXXXVI, L, LI; Título XI, Ley

V; Título XII, Ley VI; Título XIII, Leyes XXXIIII, XXXV, XXXX, XXXXI, LI; Título XIIII, Leyes I, V, XIII, XIIII; Título XV, Leyes III, V, XX. XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXXIII, XXXXIIII; Título XVI, Leyes I, II, III; Título XVIII, Ley II; Título XVIIII, Ley II; Título XX, Leyes XXVI, XXVII y XXVIIII; Título XXI, Leyes XX y XXI; Título XXII, Leyes II, IIII, VII; Título XXIIII, Leyes I y II), y los comisos por irregularidad que afecte al pago de contribuciones (Título XVII, Leyes I, III y XII). Tienen deberes y atribuciones relativos a artículos objeto de Estanco, para hacerlo efectivo (Título XXIII, Leyes II, VII y XV).

Los Oficiales Reales pagarán los sueldos y en general las remuneraciones de los titulares de los cargos públicos (Título XXVI, Leyes I, XVI; Título XXVII, Ley XXII). Tendrán "lista" de ellas y la suscribirán (Título XXVI, Ley XVIII). En general se les someten todos los gastos de las Cajas Reales (Título XXVII, Ley XIIII; Título XXVIII, Ley XXI). Velarán para que los fondos de las Cajas Reales se inviertan en aquello a que están destinados, inclusive incumpliendo las libranzas de los Virreyes y Presidentes que se hubieren de pagar con fondos consignados para otro objeto (Título XXVII, Leyes I, VII, XX; Título XXVIII, Ley I), e informando a la Corona sobre los gastos ilegales hechos por las autoridades superiores (Título XXVIII, Ley VII).

La venta de las cosas de la Real Hacienda y al asentamiento de los tributos se harán con intervención de los Oficiales Reales (Título X, Ley LII; Título XXV, Leyes I, II y IIII). No pueden, directa ni indirectamente, comprar objeto alguno de los que se vendan de la Real Hacienda (Título XXV, Ley VIII).

Cada año los Oficiales Reales remitirán a la Corona lo que se halle en las Cajas Reales (Título XXX, Ley I); oro, en especie (Título VI, Ley XIIII; Título X, Ley XX). Darán cuenta y razón detallada de los envíos que hagan a la Corte del haber de la Real Hacienda (Título IIII, Ley LXVI).

Se dispone "Que las Justicias, y Alguaciles cumplan los mandamientos de los Oficiales Reales, tocantes á Hacienda" (Título

III, Ley XVIIII), y que las "Reales Audiencias, y Gobernadores..., provean, que todos los Alguaciles de las Ciudades, Villas, y Lugares de sus distritos, cumplan, y executen los mandamientos de los Oficiales Reales, tocantes á nuestra hacienda..." (Ley XX).

Los Oficiales Reales deben dar cuenta anualmente de la Caja Real y pagar los alcances (Título I, Leyes XIII y XVII; Título XXVIIII, Leyes I y II), basándose en una relación jurada, que se comprobará por sus libros (Título XXVIIII, Leyes III y IIII).

"....las cuentas de los dichos Oficiales se remitan, y sean obligados á las remitir y entregar á las Contadurías de Cuentas, donde tocaren, y con ellas los recaudos originales para las finales, que se les hubieren de tomar, porque las que tomaren los Gobernadores y Corregidores no han de servir mas que de tanteo, y con ellas se han de comprobar las finales" (Título I, Ley XXVIII). En las cuentas se les hará cargo "de toda la Hacienda" "que hubiere en sus Distritos" (Título XXVIIII, Ley VI). Responderán del daño que resultare de tener "hacienda fuera de Caxa" (Título XXVIIII, Ley VII). Si no presentaren sus cuentas cada año en el Tribunal que debe tomarlas, y si los miembros de éste no las tomaren, no reciban salario (Título XXVIIII, Ley V).

Se prescribe además "que para formacion y fundamento de los libros de Contaduría y Memoriales y llamar á cuentas á los que hubieren recibido ó recibieren algunos maravedís, ú otra qualquier cosa de nuestra Real hacienda, de que las deben dar, sean obligados los Oficiales Reales á cuyo cargo están los libros de cuenta y razon, á dar á las Contadurías recetas de seis en seis meses de todos los cargos, que por sus libros resultaren contra qualesquier personas obligadas á dar cuentas" (Título I, Ley VI); que "A los Contadores de Cuentas han de dar razon los Oficiales Reales de todas las situaciones, mercedes y salarios, que están consignados y se pagan de nuestras Caxas Reales" (Título I, Ley XVII); y "Que los Oficiales Reales envien á las Contadurías cada seis meses relacion de valores, cobranzas y rezagos" (Título I, Ley XXXI).

PARTE XIV: *Los Protomédicos*

2.641.—La Recopilación de las Leyes de Indias consagra el Título VI del Libro V a los Protomédicos, distinguiendo dentro de ellos a los "generales", quienes investigan e informan al Rey respecto de los medios reales y personales de la medicina; conocen de las causas tocantes al ejercicio de la profesión de médico, acompañándose "para dar sentencia" "con uno de los Oidores de la Audiencia" que ésta designe, o, en lugar donde no la hay, "con el Gobernador, Corregidor, ó Alcalde mayor" (Ley I). A todos los Protomédicos les compete asegurarse por un examen de la aptitud para el ejercicio de la medicina en quienes la desempeñan (Leyes II y VI).

Del Protomedicato de América es antecedente el regulado por la Novísima Recopilación en el Título X del Libro VIII. Por ella se ve que lo hubo en la España moderna desde su comienzo.

PARTE XV: *Concejo de la Mesta*

2.642.—La Recopilación de las Leyes de Indias, que en el Título V del Libro V se ocupa de la Mesta; aduciendo "El beneficio, y utilidad, que resulta" de haberla "introducido" en Castilla; regula la establecida en la Nueva España y preceptúa que se instituya "en las demas Provincias" donde sea necesaria, por el "Virey, Presidentes, Audiencias y Gobernadores" respectivos (Ley I).

El Concejo de la Mesta se compone de "un Alcalde, ó dos de Mesta", "que tengan ganado", elegidos anualmente por el "Cabildo" respectivo, y de los "Hermanos de la Mesta", que son los propietarios de "trecientas, ó mas cabezas de ganado de ovejas, y carneros, puercos, ó cabras: y de vacas, ó yeguas veinte, ó mas", y están "obligados" a concurrir "en persona" o por delegado (Leyes II y VI). Se reune, convocado por el Alcalde o Alcaldes, en cualquier lugar que "señalaren", dos veces al año por no menos de diez días (Ley III).

Organo administrativo, al Concejo le compete lo concerniente a la propiedad, seguridad, conservación, mejora, incremento y aprovechamiento del ganado. Para ello es titular de múltiples atribuciones, las más predominantemente administrativas, algunas jurisdiccionales. Pueden "hacer ordenanzas", que se observan previa aprobación del "Virey, ó Presidente Gobernador de el distrito" (Ley VII), e imponen penas efectuando el previo enjuiciamiento (Leyes XII y XIII).

2.643.—La institución de la Mesta, de la que trata detenidamente la Novísima Recopilación en el Título XXVII del Libro VII, se regula, como se ve por la referencia del origen de sus preceptos, desde los primeros tiempos de la España moderna hasta los postreros, y viene de la Castilla medioeval.

PARTE XVI: *Ejercicio de los Cargos*

I.—Comprensión del Asunto

2.644.—Tratamos aquí de los requisitos impuestos para el ejercicio de cargo en cuanto a su comienzo y a su calidad. Así, abordamos los problemas que conciernen al nombramiento, a las visitas y a las residencias.

II.—Nombramiento

2.645.—Declarándose en principio a todos los cargos de provisión real; distínguense los "principales", en que es directa y única; otros, en que es definitiva, y otros, en que indirecta; implantándose para los segundos un complicado sistema de interinazgo. Expresa el Rey, en el Libro III de la Recopilación de Leyes de Indias dentro de la Ley I del Título II, haber ordenado "que los cargos y oficios principales de las Indias, como son los de Vireyes, Presidentes, Oidores y otros semejantes sean á nuestra provision, para que Nos (y no otra persona alguna, por vacante, ni en interín) los proveamos en las personas que fuéremos servido: y otros que no son de tanta calidad, como de Go-

bernadores de Provincias, Corregidores, Alcaldes mayores de Ciudades y Pueblos de Españoles, Cabeceras y Partidos principales de Indios, y Oficiales de nuestra Real Hacienda, aunque tambien nos toca su provision, permitiéron que los Vireyes y Presidentes Gobernadores los puedan proveer y provean quando sucede la vacante, en el interin que llegan á ser proveidos por nuestra Real persona, de forma que vacando oficio de hacienda, le ha de proveer el Gobernador inmediato, hasta que el Presidente de la Audiencia del distrito nombre persona, la qual excluya á la nombrada por el Gobernador, y á ella la que nombra. y provee el Virey, siendo en su distrito, y no lo siendo, la que nombrare el Presidente de Audiencia Pretorial, no subordinada al Virey, y que esta sirviese hasta llegar la que se hallase proveida por Nos: y los demas oficios, así Corregimientos, como Alcaldías mayores, y otros, que por leyes y estilo introducido, son á provision de los Vireyes, Presidentes y Audiencias que gobernaren, se proveyesen por ellos, en virtud de las órdenes dadas". "Los Vireyes y Presidentes que tienen á su cargo el gobierno, comuniquen con las Audiencias las provisiones y gratificaciones", "y despues de esta comunicacion y consejo podrán hacer lo que mejor les pareciere y tuvieren por mas justo" (Ley VIII). Los Oidores de las Audiencias, "quando los Vireyes ó Presidentes participaren á los Acuerdos las provisiones que hubieren de hacer conforme á lo dispuesto, si reconocieren que no concurren en las personas, que propusieren, los requistos necesarios, tengan obligacion de representarlo á los Vireyes, ó Presidentes; y si todavia quisieren proseguir en su resolucion, les obedezcan, y nos dén cuenta particular en nuestro Consejo, para que visto en él se provea del remedio que mas convenga" (Ley VIIII).

Para los "oficios" han de escogerse "personas benemeritas" (Ley XIII). Si "sucediere concurrir muchos pretendientes con igualdad de méritos, sean preferidos los descendientes de los primeros descubridores de las Indias, y despues los pacificadores y pobladores, y los que hayan nacido en aquellas Provincias" (Ley XIIII).

Los "Vireyes, Presidentes y Audiencias que gobernaren, no provean en Corregimientos, ni otros oficios de Justicia, comisiones, negocios particulares, encomiendas, ó repartimientos, pensiones, ó situaciones á los hijos, hermanos, ó cuñados, ó parientes dentro del quarto grado, de Vireyes, Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crímen, ni Fiscales de nuestras Audiencias, Contadores de Cuentas, Gobernadores, Corregidores, Alcaldes mayores, Oficiales Reales, ni otros Ministros" (Ley XXVII). La prohibición que antecede se declara comprender "á los criados y allegados de Vireyes y Ministros", aclarándose quienes lo son (Ley XXVIII) y comprender los allegados "á los parientes de las mugeres, nueras y yernos de Ministros" (Ley XXVIIII).

Hay prohibiciones peculiares para ciertos cargos (Ley XXXIII). En general, las prohibiciones se mitigan si se trata de "los hijos, nietos, descendientes y sucesores de los primeros descubridores, pobladores y pacificadores, que no hubieren recibido competente gratificacion" (Ley XXXXI).

2.646.—El Título XX del Libro VIII dice tratar "De la venta de oficios"; distinguiendo entre los cargos públicos "unos con jurisdiccion; y otros con alguna participacion de ella, que no la tienen derechamente"; puntualiza los de la segunda especie que han de venderse (Leyes I, II, III), exigiendo se lo haga en pública subasta (Leyes XI, XII, XIII). La corruptela que entraña la venta de cargos, apenas se amengua por el precepto de que "Las personas á quien se vendieren oficios públicos, sean quales convinieren al exercicio de ellos, y no de las prohibidas, y tengan las partes, y calidades que se requieren, á satisfaccion de las Justicias" (Ley VI).

La referida corruptela es trasplante de la que existió en la España peninsular desde los comienzos de la Edad Moderna, como se conoce por una norma real expedida en 1525 e incorporada en la Novísima Recopilación como Ley IX del Título V dentro del Libro VII: prohibe que se venda o se compre "oficio de jurisdiccion", bajo graves penas.

2.647.—Por el apartado 2.635 vimos que a ciertos funcionarios se les exige rendir fianza y presentar inventario de sus bienes antes de ejercer su cargo. La Ley LXVIII integrante de la Recopilación de las Leyes de Indias en el Título II del Libro III expresa que, "Por quanto está dispuesto, que todos los Ministros, que Nos proveyéremos, ántes que se les entreguen los títulos de sus oficios, presenten en los Consejos donde se despacharen, descripcion, é inventario auténtico y jurado, hecho ante las Justicias, de todos los bienes y hacienda, que tuvieren al tiempo que entraren á servir"; manda "que no sea admitido en las Audiencias de las Indias ninguno de los Ministros, que para ellas fueren de estos Reynos", "si no llevare juntamente testimonio de haber presentado en el Consejo de Indias el inventario hecho en la forma susodicha", y "que lo mismo se haga en todo el distrito de cada Audiencia con los Ministros, que conforme lo dispuesto los debieren presentar".

III.—Visitas

2.648.—Los principales funcionarios del gobierno de América estaban sujetos durante el ejercicio de su cargo a la eventualidad de una inspección o fiscalización llamada visita, que es materia del Libro II de la Recopilación de las Leyes de Indias en su Título XXXIIII.

La visita se ordena cuando lo cree "conveniente" el Consejo de Indias, y realiza por un Juez visitador que él designa (Ley I).

El Juez visitador puede, "en el camino", "ántes de publicar la visita, hacer las diligencias convenientes" (Ley VI), "ocupar las casas" que necesite (Ley XXXXIIII), realizar "averiguaciones" por sí o por persona o personas a quienes comisione para el efecto (Ley XVIIII), recibir los informes y los testimonios y examinar todos los documentos que crea necesarios (Leyes X, XVI, XXIIII), guardando el secreto requerido para la eficacia de toda cooperación. Aunque a los Visitadores se obliga a guardar secreto sobre lo que se les instruya para su misión (Ley VII), "hagan publicar las vistas en las Ciudades, Villas y Lugares sujetos á la

Audiencia, que han de vistar, para que todas las personas, que quisieren parecer á pedir justicia de los agravios, que hubieren recibido de los visitados, lo puedan hacer, y para esto les señalen el término competente" (Ley VIIII).

"Los Visitadores de Fuertes, Castillos y Presidios de las Indias tomen cuentas del dinero" "y otras cosas" (Ley XXXVIII); pero, con la salvedad expuesta, "Ningun Visitador proceda á hacer, ni cobrar alcances de cuentas, aunque sean en favor de nuestra Real hacienda, y remitan esto á los Tribunales de Cuentas del distrito" (Ley XXXII).

Pese a que el Visitador debe enviar el proceso, con los cargos que resultaren, al Consejo de Indias para que falle sobre lo principal (Ley XXVIII); se halla investido de competencia para imponer ciertas penas al visitado: "executar, sin embargo de apelacion", "las penas impuestas" por determinadas leyes, que se citan, "á los Ministros que tuvieren sitios, estancias, molinos y otras haciendas, por lo que toca al exemplo público y desagravio de las partes" (Ley XXVIIII); suspenderle en su cargo y remitirlo a la España peninsular, si no se trata de Virrey (Ley XXVII).

El Consejo de Indias, como resultado de su examen del proceso que versa sobre la visita, puede imponer penas muy graves, y de lo que se resuelva, sólo por la índole de ellas o la calidad de los visitados, se consulta al Rey; según el Título II del Libro II: "Mandamos —dice por la Ley LXIIII— que en las visitas y residencias que los de nuestro Consejo de las Indias vieren y determinaren, no sean obligados á nos consultar, ni consultaren, sino en caso que de visitas y residencias de Vireyes, Presidentes y Oidores, Alcaldes del Crimen, y Fiscales de nuestras Audiencias de las Indias, y Gobernadores de las Provincias principales de ellas resulte haber contra ellos, ó alguno de ellos condenacion de pena corporal, ó de privacion de oficio, ú de suspension de él"

Por lo dispuesto sobre los visitados, se conoce que las visitas pueden ser particulares o individuales, o sea, recaer sobre los integrantes de una entidad o institución, o sobre un individuo: aun-

que lo que resulte se conoce siempre para consecuencias individuales.

2.649.—Muy posteriormente al año de la Recopilación de las Leyes de Indias, en las visitas prevaleció el sentido de orientación positiva sobre el punitivo: quienes las ejercían, en tiempo de Carlos III (1759-1788), atendían principalmente al modo de realizar y a los efectos de las reformas que en el Gobierno de América introdujo o implantó aquel gran Monarca (Pareja, obra citada, "La Visita").

IV.—Residencia

2.650.—La Recopilación de las Leyes de Indias consagra el Título XV del Libro V a la residencia, que consiste en el juicio a que están sometidos por lo general cuando cesan en el ejercicio de su cargo, los principales funcionarios del Gobierno español de América. Mienta entre esos funcionarios a los Virreyes (Leyes I, II); Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales de las Audiencias (Ley III); Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores (Leyes V y VI); en general los que han "administrado justicia" (Ley XV); los Regidores que han actuado como "Fieles executores" (Ley XI); los miembros y fucionarios de los Cabildos (Ley XV); los "Correos mayores" de Nueva España y Perú (Ley X); "los Visitadores de Indios", y los "Jueces, y repartidores de obrages, y grana" (Leyes XII y XIII). Hay excepciones de la regla general de que la residencia sigue a la terminación del ejercicio del cargo, pues los Gobernadores y Alcaldes mayores perpetuos están sujetos a ella "cada cinco años" (Ley V).

La residencia se notifica al público por edictos y pregones que se conozcan "de los Indios, para que puedan pedir justicia de sus agravios con entera libertad" (Ley XXVIII).

En cuanto a quien ha de tomar la residencia y ser Juez de ella, La ley IIII preceptúa que si trata de "oficios" que se proveen "por consulta" del Consejo de Indias, se tome por el Juez que designe dicho Consejo y por éste se resuelva, y que, si de "los

oficios" que se proveen por Virrey o Presidente gobernador, se tomen por comisionado suyo y se resuelvan por la Audiencia del distrito. Las cuentas de lo que atañe a la "hacienda Real", pasan a conocimiento de los "Tribunales de Cuentas" (Ley XXXIIII).

Al resultado de la residencia que toque conocer al Consejo de Indias, se extiende el precepto que recuerda el penúltimo párrafo del apartado 2.648.

Cuestión V: Municipio

2.651.—Dando por reproducida la observación que sobre la existencia del Municipio formula el apartado 2.572, afirmamos que las necesidades relativas a la conquista de América, al crear similitudes con circunstancias de la Península ibérica medioeval cristiana, entregada a una obra de Reconquista (apartado 2.534); dieron vigor a tradiciones democráticas que se concretaron en aquél y que en la España moderna peninsular se debilitaron considerablemente (apartado 2.569).

La fundación de poblaciones españolas se acompañaba, con la salvedad recordada en el párrafo precedente, del establecimiento de Municipios. los cuales, en la primera de las dos épocas que distingue el apartado 2.596, se vinculan estrechamente con la autoridad concedida por capitulaciones a los colonizadores. El papel de éstos lo desempeña, al pasar esa época, una autoridad ordinaria competente según normas universales, o en virtud de éstas "un grupo de vecinos" (Ramos, obra citada, Libro I, Capítulo IX).

La primitiva labor de población se ampara por el régimen de capitulaciones y conduce al establecimiento de Municipios. Escogiendo el lugar para "nueva poblacion" y "Cumplido el número de los que han de ir á poblar", se forma "el Concejo" designándose "de los mas hábiles Justicia y Regimiento" (Libro IIII, Título VII, Leyes II y XVIIII de la Recopilación de las Leyes de Indias).

"El término y territorio que se diere á poblador por capitulacion —dice la Ley VII en el Título VII del Libro IIII— se

reparta en la forma siguiente: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del Pueblo y exido competente, y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos, y mas otro tanto para los propios del lugar: el resto de el territorio y término se haga quatro partes: la una de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado á hacer el Pueblo, y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores". "Los exidos —exige la Ley XIII— sean en tan competente distancia, que si creciere la poblacion siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño". "Habiendo —prescribe el Rey por la Ley XIIII— señalado competente cantidad de tierra para exido de la poblacion, y su crecimiento, en conformidad de lo proveido, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva poblacion, dehesas, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos, y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener, y alguna buena cantidad mas, que sea propios del Concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan suertes, y sean tantas como los solares, que puede haber en la poblacion; y si hubiere tierras de regadío, asi mismo se hagan suertes, y repartan en la misma proporcion á los primeros pobladores, y las demas quedan valdías, para que Nos hagamos merced á los que de nuevo fueren á poblar: y de estas Tierras hagan los Vireyes separar las que parecieren convenientes para propios de los Pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude á la paga de salarios de los Corregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como está proveido, y asi lo executen".

Se dan con prolijidad reglas para la ubicación y estructura de las poblaciones (Leyes XVI y XVII).

2.652.—El rector y centro de la vida municipal es el Cabildo o Concejo, cuyo núcleo se constituye por los Regidores, el número de los cuales depende de la calidad correspondiente a la urbe que es su sede, y cuyos miembros, que no se reducen a ellos, son los titulares de "los Oficios Concejiles", con

arreglo a la Recopilación de las Leyes de Indias, que trata de los Municipios principalmente en los Títulos VII, VIII, VIIII y X del Libro IIII. La Ley II del Título VII, diciendo en su comienzo distinguir entre "Ciudad", "Villa" y "Lugar" para la integración del Cabildo; al regularla precisamente divide al género urbe en "Ciudad Metropolitana", "Diocesana" o "sufragánea", y villa o lugar: el "Concejo", preceptúa esa Ley; si lo es de "Ciudad Metropolitana", tenga un Juez con título de Adelantado, ó de Alcalde mayor, ó Corregidor, ó Alcalde ordinario, que exerza la jurisdiccion insolidum, y juntamente con el Regimiento tenga la Administracion de la República: dos, ó tres Oficiales de la Hacienda Real: doce Regidores: dos Fieles executores: dos Jurados de cada Parroquia: un Procurador general: un Mayordomo: un Escribano de Concejo: dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros: un Pregonero mayor: un Corredor de lonja: dos Porteros"; si de "Diocesana, ó sufragánea, ocho Regidores, y los demas Oficiales perpetuos"; si de Villa y Lugar, "Alcalde ordinario: quatro Regidores: un Alguacil: un Escribano de Concejo, y público: y un Mayordomo". "Que en las Ciudades principales haya doce Regidores, y en las demas Villas, y Pueblos seis, y no mas"; dice la Ley II del Título X. A los "Oficios Concejiles" ya enumerados por la Recopilación, añadimos, en virtud del mismo Cuerpo de normas, el Alférez Real y los Provinciales y Alcaldes de la Hermandad. Además, recordamos el lugar prominente que en el Cabildo corresponde al Gobernador o al Corregidor o Alcalde mayor como delegado del Poder central (apartado 2.635).

Los Regidores se encargan en primer término de lo típicamente administrativo. La referencia del Adelantado lo es del que adquirió preeminencia en la primera de las dos épocas distinguidas por el apartado 2.596, y sólo tiene alcance pasajero, como repercusión transitoria de ella, según se comprende por el apartado 2.637. Los Alcaldes ordinarios, aunque principalmente Jueces, coadyuvan con el Regimiento en lo administrativo. Del papel de los Oficiales Reales es innecesario decir nada aquí, por lo expuesto sobre ellos detenidamente en los apartados 2.638,

2.639 y 2.640. El "Alférez Real" es competente como los Regidores y los precede en lo protocolario (Libro IIII, Título X, Ley IIII), siendo ello propio por corresponderle llevar las insignias de la urbe. Las "Ciudades, Villas y Poblaciones de las Indias" pueden, por "votos de los Regidores, y no por Cabildo abierto"; "nombrar Procuradores, que asistan á sus negocios, y los defiendan" en el Consejo de Indias, "Audiencias y Tribunales, para conseguir su derecho y justicia, y las demas pretensiones, que por bien tuvieren" (Libro IIII, Título XI, Leyes I y II). A los Escribanos les corresponde lo característico de los Secretarios (Título X, Ley XXI). Los "Fieles executores" (Ley XIIII), Pregoneros y Corredores de Lonja (Título VII, Ley II) se ocupan de la regularidad de las transacciones comerciales y la justicia y conveniencia de las operaciones del mercado; pueden, los primeros, imponer penas pecuniarias de carácter administrativo contra las que cabe recurrir al Cabildo o la Audiencia, según la cuantía (Libro V, Título XII, Ley XVIIII). Los "Alguaciles" (Título VII, Ley III) son órganos administrativos a quienes tocan funciones policíacas, principalmente el cumplimiento de las normas dictadas en los juicios. La Hermandad, establecida a semejanza de Castilla, es una especie de policía rural del término municipal respectivo singularmente calificada, pues puede cobrar las contribuciones establecidas para su sostenimiento, y sus "Provinciales", que la rigen juntamente con los "Alcaldes" de ella, integran el Cabildo en lugar preeminente (Título IIII del Libro V).

La "eleccion que se hiciere en los Cabildos de Pueblos donde no estuvieren vendidos los oficios de Regidores, y otros concejiles", no puede recaer sino en "vecinos" (Libro IIII, Título X, Ley VI). Se propicia la alternación, al preceptuar "que los elegidos para oficios de los Cabildos y Concejos no puedan ser reelegidos en los mismos oficios, ni otros ningunos del Concejo, en esta forma: los Alcaldes, á los mismos oficios de Alcaldes, hasta ser pasados tres años despues que dexaren los dichos oficios, ni á otros ningunos del Concejo, que tuvieren voz y voto en él, hasta pasados dos años, y los otros Oficiales del Concejo, que tuvieren voz, y voto en él, hasta ser pasados dos años, que los

dexaren; y que ellos pasados, pueden entrar en la eleccion, y ser elegidos, conforme á la órden y costumbre que hubiere en cada Ciudad, Villa, ó Lugar" (Título VIIII, Ley XIII).

2.653.—Aunque corresponden al Cabildo atribuciones jurisdiccionales, se caracteriza como órgano administrativo. Le competen principalmente la policía (apartado 2.687), la regulación y aseguramiento del abasto de las poblaciones, la del comercio urbano, la del crecimiento y ornato de ellas, la fijación de los aranceles a que han de sujetarse los artesanos, participación en las decisiones relativas a adjudicación de tierras.

En cuanto al último extremo, el Libro IIII de la "Recopilacion" dispone en el Título XII que, "Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos, y pastos entre los que fueren á poblar, los Vireyes, ó Gobernadores", investidos para ello de facultad regia, "hagan el repartimiento, con parecer de los Cabildos de las Ciudades, ó Villas, teniendo consideracion á que los Regidores sean preferidos, si no tuvieren tierras, y solares equivalentes; y á los Indios se les dexen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias" (Ley V); que, "si se presentare peticion, pidiendo solares, ó tierras en Ciudad, ó Villa donde residiere Audiencia nuestra, se haga la presentacion en el Cabildo, y habiéndolo conferido, se nombren dos Regidores Diputados, que hagan saber al Virey, ó Presidente lo que al Cabildo pareciere, y visto por el Virey, ó Presidente y Diputados, se dé el despacho firmado de todos en presencia del Escribano del Cabildo para que lo asiente en el libro de Cabildos; y si la peticion fuere sobre repartimiento de aguas y tierras para ingenios, se presente ante el Virey, ó Presidente, y él la remita al Cabildo, que asimismo habiéndolo conferido, envie á decir su parecer con un Regidor, para que visto por el Virey, ó Presidente, provea lo que convenga" (Ley VIII).

Establecidos los Intendentes (apartados 2.631, 2.632 y 2.633), algunas de sus atribuciones mermaron un tanto el poder e importancia de los Municipios.

2.654.—Como lo manifiesta de pasada el apartado 2.651, al fundarse una población se determinaban terrenos para "Propios". De éstos trata en especial el Libro IIII de la "Recopilacion" en el Título XIII, por el que se indica que los propios eran terrenos municipales que, mediante remate, se arrendaban por el Cabildo al mejor postor, constituyendo así una fuente de ingresos cuantiosos para los Municipios.

No dejaban de prestarles utilidad pecuniaria los "Pósitos", a que se refiere el mismo Título en la Ley XI. En el apartado 2.571, tratando del Municipio español peninsular de la Epoca Moderna, dimos el concepto de "Pósitos".

2.655.—En el apartado 2.652, atendiendo al nombramiento de los Procuradores, echamos de ver la existencia del Cabildo propiamente tal, o sea el Cabildo ordinario, y el Cabildo abierto, asamblea de vecinos convocada para asuntos extraordinarios y exclusivos.

2.656.—Para los pueblos de indios o reducciones había un especial régimen autonómico, del que se ocupa el apartado 2.674.

Cuestión VI: Nexos Civil-Religiosos

PARTE I: *Patronato*

2.657.—Poco hemos de añadir aquí a lo expuesto en los apartados 2.175, 2.176, 2.177, 2.178, 2.179 y 2.180 sobre el Patronato concedido por el Sumo Pontifice al Rey de España para las iglesias de América.

El apartado 2.180 alude a otras prerrogativas otorgadas por la Santa Sede al Monarca hispánico además del Patronato. Juntamente con éste, ellas constituyen al Rey en algo así como Delegado o Vicario del Papa en América, para todo lo relativo a la organización de las iglesias de ésta y al desempeño de sus funciones.

La calidad anotada se justifica por la obra misionera que se impone a la Corona y que ésta acepta.

2.658.—En correspondencia con el tiempo en que se expidieron las Bulas que fundamentan el Patronato, a éste se refieren la Recopilación de las Leyes de Indias y múltiples normas regias posteriores.

La "Recopilacion" dice consagrarse al "Patronazgo Real" el Título VI del Libro I; pero regula su ejercicio y el de las concesiones anejas también dentro de otros Títulos del mismo y de Libros distintos.

Muy expresivos del espíritu que informa al conjunto de los preceptos que versan sobre el ejercicio del Patronato y los derechos comprendidos en las concesiones anejas, son el de que compete a los "Vireyes, Presidentes, Oidores y Gobernadores" cumplir y hacer cumplir los "derechos y preeminencias" correspondientes al Real Patronato (Libro I, Título VI, Ley XXXXVII); el de "Que en los Arzobispados y Obispados de las Indias se celebren cada año Concilios Sinodales, y los Vireyes, Presidentes, Audiencias y Gobernadores" recuerden este deber "á los Prelados de sus distritos" (Título VIII, Ley III); el de que "los Concilios Provinciales celebrados en las Indias" no se "publiquen" ni "impriman" sin aprobación del "Consejo de Indias", ni "los Sínodos Diocesanos" sin la revisión de los "Vireyes, Presidentes y Oidores" respectivos, quienes, si atentaren contra el Patronato real según su concepto, los remitiran al Consejo de Indias (Ley VI); el de que el Consejo de Indias "haga guardar, cumplir y executar las Bulas y Breves Apostólicos en lo que no perjudicaren al derecho concedido al Rey por la Santa Sede, Patronazgo y Regalia" (Título VIIII, Ley I); el de que los Virreyes y Audiencias recojan "las Bulas y Breves" que no se hubieren presentado en el Consejo de Indias y se los remitan, y entre tanto no se ejecuten (Título VIIII, Ley II); el de "Que los Prelados, Cabildos y Jueces Eclesiásticos guarden las provisiones de las Audiencias sobre alzar las fuerzas y absolver de las censuras" (Título X, Ley VIIII); el de "Que los Jueces Eclesiásticos

ante quien se protestare la fuerza, absuelvan y dén el proceso" (Ley X).

2.659.—Manejados por ciertas autoridades subalternas, el "pase" exigido para los documentos pontificios y los "recursos de fuerza" conllevan abusos y obstan con frecuencia para la disciplina del clero, pues los miembros de éste muchas veces eludían las sanciones que merecían de parte de sus superiores eclesiásticos y desobedecían sus órdenes acogiéndose a la protección de los órganos del Poder civil, a cambio de la cual se humillaban ante los mismos, llegando hasta la abyección; y lo esperaban todo del Poder civil, despreciando a las autoridades de la Iglesia.

El ejercicio del Patronato y de las facultades que se le añadieron; si bien acarreó males, amenguó males mayores y contrarrestó otras causas de corrupción del clero, las que consistían principalmente en la realidad de que abrazar el estado eclesiástico fuera para los miembros de las clases humildes de la sociedad, para la gran mayoría de los mestizos, el único medio de salir de su miserable condición y hombrearse con los nobles y gobernantes, realidad conducente a la relajación del clero a través de su inmediata consecuencia, impulsar a muchos a entrar en aquel estado, el cual exige renuncia de las pompas y vanidades del mundo, atraídos precisamente por las pompas y vanidades del mundo; la de que los españoles que se ordenaban en América eran a menudo "soldados delincuentes" y "hombres" "por culpa suya" "necesitados de ordenarse" (carta del Virrey del Perú Conde de Villardompardo al Rey de España); la de que los frailes y clérigos que pasaban de España a América eran por lo general los de menos valor, en lo intelectual y moral, y así venían al Nuevo Continente, con salvedades honrosísimas, en pos de riquezas; para los frailes, la vida en los curatos, que muchos de ellos conservaron aun después de cesar el antecedente que existió para confiar a los religiosos el ministerio de párrocos, y fue el de la "absoluta escasez que hubo de sacerdotes seculares en los primeros tiempos"; para los miembros del clero regular,

"la discordia y desunión de los europeos y los americanos", "y aun entre los mismos españoles" originarios de la Península según procedieran de una u otra parte de esta; y, asimismo, para las comunidades religiosas, la fundación de muchos conventos pequeños, en ciudades y lugares secundarios, donde no era fácil velar por la observancia regular, y el afán desorbitado de algunas de acumular riquezas (González Suárez, Historia).

PARTE II: *Inquisición*

2.660.—Tratando de la España moderna dimos, en el apartado 2.566, el concepto de la Inquisición y una idea de su papel, que entraña cooperación de la Iglesia y el Estado civil.

Como se dijo en el lugar citado, tres de los Tribunales provinciales de la Inquisición se establecieron en América, y residieron en Méjico, Lima y Cartagena (Recopilación, Libro I, Título XVIIII, Ley III).

No incumbe a la Inquisición "proceder contra Indios" (Libro VI, Título I, Ley XXXV).

2.661.—A la Inquisición debió la América española librarse de graves perturbaciones y luchas religiosas, de perniciosas desviaciones en las costumbres y de algunos extravíos mentales, y ver extirpadas o eficazmente combatidas muchas supersticiones que eran obstáculo para el progreso y causa de degradación en ciertas esferas sociales.

Cuestión VII: Clases Sociales

PARTE I: *Situación del Indio*

I.—Aspectos Diversos

2.662.—Fundamental fue para determinar el régimen que se adoptaría con respecto a los indios, la interven-

ción del Sumo Pontífice en contra de los que negaban que fueran capaces de recibir la Fe y en defensa de la personalidad y bienes de ellos. La Bula de Paulo III "Veritas ipsa", expedida en 1537, dice:

"La misma Verdad, que ni puede engañar ni ser engañada, cuando enviaba a los predicadores de su Fe, a ejercitar este oficio, sabemos que les dijo: Id y enseñad a todas las gentes. A todas, dijo, indiferentemente, porque todas son capaces de recibir la enseñanza de nuestra Fe. Viendo esto, y envidiándolo al enemigo del linaje humano, que siempre se opone a las buenas obras para que perezcan, inventó un modo, nunca antes oído, de estorbar que la palabra de Dios se predicase a las gentes y que ellas se salvasen. Movió a algunos ministros suyos, que deseosos de satisfacer codicias y deseos, afirman continuamente que los indios de las partes occidentales, y los del mediodía, y las demás gentes que en estos nuestros tiempos han llegado a nuestra noticia, han de ser tratados y reducidos a nuestro servicio, como animales brutos, a título de que son inhábiles para la Fe Católica... Queriendo proveer en estas cosas de remedio conveniente, con autoridad apostólica, por el tenor de las presentes letras, determinamos y declaramos que los dichos indios, y todas las demás gentes que de aquí adelante vinieren a noticia de los cristianos, aunque estén fuera de la Fe de Cristo, no están privados, ni deben serlo, de su libertad, ni del dominio de sus bienes, y que no deben ser reducidos a servidumbre".

2.663.—La calidad de persona que corresponde a los indios, se afirma en la ya citada (último párrafo del apartado 2.600) Ley I del Título que dentro del Libro VI lleva el número X en la Recopilación de las Leyes de Indias, la cual les dedica dicho Libro y disposiciones a que éste no abarca; asimismo directamente en otros preceptos, como el de que "los Indios sean libres, y no sujetos á servidumbre" (Libro VI, Título II, Ley I); también por otros, como los de que "no se presten, ni enagenen por ningun título, ni pongan en las ventas de las haciendas" (Ley XI); "sean castigados con rigor los Encomende-

ros, que vendieren sus Indios" (Ley II); los indios deben pagar tributo como súbditos que son (Título V, Ley I).

Manifiestan con elocuencia el reconocimiento de la igualdad de españoles peninsulares e indios, las prescripciones de que no se impida el matrimonio entre unos y otros (Libro VI, Título I, Ley II); y de que la india casada con español, si ha tenido hijos de éste, pueda seguirle aunque se traslade a la España peninsular (Ley VIII).

Sirven a la idea de la igualdad, garantizando la de oportunidades entre españoles peninsulares e indios, los preceptos que propenden a que se extienda a los segundos la cultura de los primeros: así, las de "Que los Clérigos y Religiosos no sean admitidos á Doctrinas, sin saber la lengua general de los Indios, que han de administrar" (Libro I, Título VI, Ley XXX); "Que los Vireyes, Audiencias y Gobernadores tengan cuidado de que los" "Curas Doctrineros sepan la Lengua de los Indios, que han de doctrinar y administrar", "ó sean removidos" (Título XIII, Ley IIII); que "los Arzobispos y Obispos" "provean" para "que los Curas y Doctrineros de Indios" les enseñen "la lengua Española, y en ella la doctrina Christiana" (Ley V); "Que ningun Religioso pueda tener Doctrina sin saber la lengua de los naturales de ella" (Título XV, Ley V); "Que los Religiosos Doctrineros sean examinados por los Prelados Diocesanos en la suficiencia, y lengua de los Indios de sus Doctrinas" (Ley VI); que, para presentar a un religioso "para doctrina", se ha de requerir conocimiento pleno de la "lengua de los Indios" (Ley X); "Que los Prelados" "no ordenen de Sacerdotes" en "las Indias" "sin aprobacion de el Catedrático" de "la lengua general de los Indios de su Provincia" (Título XXII, Ley LVI); "Que los Religiosos de Santo Domingo de Quito lean en su Convento la Cátedra" "de la lengua de los Indios" (Ley LV); que haya en las "Ciudades principales" "Colegios" para la formación de "los hijos de Caciques", donde se les imparta la cultura "Castellana" (Título XXIII, Ley XI); que "se pongan Escuelas de la lengua Castellana, para que aprendan los Indios" (Libro VI, Título I, Ley XVIII).

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.

Garantizan la adquisición y conservación de bienes económicos a los indios múltiples disposiciones: así, la de "Que los Indios puedan cortar madera de los montes para su aprovechamiento" (Libro IIII, Título XVII, Ley XIIII); la de que el descubrimiento y beneficio de las minas corresponda por igual a "Españoles" e "Indios" y no perjudique a éstos (Título XVIIII, Ley I); la de "Que á los Indios se señale tiempo para sus heredades, y grangerías, y se procure que las tengan" (Libro VI, Título I, Ley XXIII); la de "Que los Indios puedan libremente comerciar sus frutos, y mantenimientos" (Ley XXV); la de que no se prohiba ni obste a "los Indios" comerciar en "mercados" (Ley XXVIII); la de que "el Oidor" "Visitador" "procure que los Indios tengan bienes de comunidad, y planten árboles" (Libro II, Título XXXI, Ley VIIII); la de "Que los Visitadores vean si las estancias situadas están en perjuicio de los Indios", "ó en sus tierras", y en caso afirmativo las hagan "pasar á otra parte" (Ley XIII); la de "Que no se consienta, que á los Indios se les haga guerra, mal, ni daño, ni se les tome cosa alguna sin paga" (Libro IIII, Título IIII, Ley VIII); la de "Que las nuevas poblaciones se funden" "sin perjuicio de los Indios" (Título VII, Ley I); la de "Que las tierras se repartan sin acepcion de personas, y agravio de los Indios" (Título XII, Ley VII); la de "Que no se dén tierras en perjuicio de los Indios, y las dadas se vuelvan á sus dueños" (Ley VIIII); la de "Que las estancias para ganados se dén apartadas de Pueblos y sementeras de Indios" (Ley XII); la de "Que no se admita á composicion de tierras, que hubieren sido de los Indios" (Ley XVII); la de "que á los Indios se les dexen con sobra todas las" "tierras" "que les pertenecieren" (Ley XVIII); la de "Que en las tierras que los Indios labraren no se metan ganados" (Título XVII, Ley X); la de "Que los Indios puedan pescar perlas" "como todos los demas" "vasallos" (Título XXV, Ley XXX); la de "Que á los Indios reducidos no se quiten las tierras, que ántes hubieren tenido" (Libro VI, Título III, Ley VIIII); la de "Que los caminantes no tomen á los Indios ninguna cosa por fuerza" (Ley XXVI).

2.664.—Fúndanse en las Leyes de Indias múltiples preceptos cuya materia y cuyo espíritu son los de la rama del Derecho a la que en la Epoca Contemporánea se ha denominado impropiamente Derecho social, rama que, extraña al individualismo, responde al ideal de excluir que el trabajo sea objeto de propiedad enajenable, de permitir que ésta recaiga sólo sobre lo que él produce, y al de colocarlo en el campo verdaderamente contractual, eliminando circunstancias de carácter material y conexas abrumadoras desigualdades que impiden se dé la voluntad indispensable para todo contrato: así, los de "Que los Jueces Eclesiásticos" no condenen "á Indios á que su servicio se venda por algunos años" (Libro I, Título X, Ley VIII); "Que los Indios, Negros y Mulatos no trabajen los Domingos, y Fiestas de guardar" (Título I, Ley XVII); "Que los Jueces Eclesiásticos" "no condenen á Indios á obrages, ni permitan que se les defrauden sus salarios"; ni las Audiencias "consientan" en ello (Título X, Ley VII); "Que los Religiosos no se sirvan de los Indios, y en casos muy necesarios, sea pagándoles" (Título XIIII, Ley LXXXI); "Que los Vireyes no consientan" "que los Indios lleven sobre sí cargas por los caminos..." (Libro III, Título III, Ley LXIII); que "incurra" "en pena de muerte" el que haga pescar perlas "contra su voluntad" a un indio (Libro IIII, Título XXV, Ley XXXI); "Que los Indios de tierra fría no sean llevados á otra cuyo temple sea caliente, ni al contrario" (Libro VI, Título I, Ley XIII); que no se obligue a los indios "á hacer ropa para los Corregidores, ni otros Ministros de Justicia, Curas, ni personas que les administren" (Título X, Ley VIIII); "Que los Indios no sean obligados á hacer barreras, ni limpiar las calles sin paga" (Ley XIII); "Que no se traygan Indios á buscar sepulturas, ni hacer hoyos para sacar tesoros" (Ley XIIII); "Que las Indias no sean encerradas para que hilen, y texan lo que han de tributar sus maridos" (Ley XV); que "Ningun Español" "procure, ni consienta que los Indios le lleven en amahaca, ni andas, si no estuviere impedído de notoria enfermedad" (Ley XVII); que los indios ofrezcan su trabajo libremente y vayan con quienes ellos quieran, por el tiempo que les pareciere, y dentro de la libertad de escoger el trabajo sean obligados a trabajar con al-

guien, como son "compelidos los Españoles vagabundos, y ociosos, y los Mestizos, Negros, Mulatos, y Zambaygos libres" (Título XII, Ley I); "Que los Indios Labradores, ú Oficiales no sean apremiados á que se alquilen por jornal" (Ley II); "Que á los Indios se pague el tiempo que trabajaren", "y mas la ida, y vuelta", "y vayan de diez leguas de distancia, y no mas" (Ley III); "Que los Indios no puedan ser cargados contra su voluntad, ni de su grado" (Ley VI); "Que en los casos permitidos no se puedan cargar Indios hasta que sean de diez y ocho años" (Ley XIIII); que en esos casos puedan cargar los indios hasta "dos arrobas" (Ley XV); que "El jornal que deben ganar los Indios sea á su voluntad", salvo regulación de "los Vireyes, Audiencias y Gobernadores", quienes velarán para que "los Indios" "no reciban agravio" (Título XIII, Ley II); "Que los Indios de los Tambos no dén cosa alguna sin que se les pague" (Ley V); "Que á ningun Indio se pague su jornal en vino, chicha, miel, ni yerba" (Ley VII); "Que los Indios no sirvan en obrages, ni ingenios de azúcar" (Ley VIII); "que las mugeres, é hijos de Indios de estancias, que no llegan á edad de tributar, no sean obligados á ningun trabajo..." (Ley VIIII); "Que los Indios muchachos puedan servir voluntarios en obrages" (Ley X); que ni voluntariamente trabajen "los Indios" en "sacar perlas" ni "en ingenios de azúcar" (Ley XI); que puedan "alquilarse los Indios para las obras á destajo" con intervención de "la Justicia" (Ley XII); "Que los Indios no se puedan concertar para servir por mas de un año" (Ley XIII); que "Ninguna India casada" sirva "en casa de Español" sino con "su marido", ni si es soltera (Ley XIIII); "Que si la India" que "sirviere en alguna casa" "se casare", "vaya á dormir" en ella "su marido" (Ley XV); que no respondan los indios por descuido en la guarda de "haciendas" "de Españoles" (Ley XVI); "Que el Indio Pastor" no sea obligado a pagar "el ganado perdido", si por el "riesgo no se le diere precio equivalente" (Ley XVII); "Que los Indios trabajadores puedan dormir en sus casas" (Ley XX); que "A los Indios que trabajaren en casa donde estuviere permitido" hacerlo, se les den, "demás de los jornales, y pagas", alimentación y "doctrina" (Ley XXII); que a los indios repartidos para las

minas se les mantenga en el mismo clima, se les dé justa paga y se les provea de "Hospital" (Título XV, Ley I); que "los Indios" puedan trabajar voluntariamente en las minas (Ley II); que, si lo hicieren, reciban jornal competente y proporcionado a su trabajo y circunstancias, y págueseles del camino de ida y vuelta, siempre en moneda legal, con exigencia de "las Justicias de los Pueblos" en caso de mora (Ley III); "Que á los Indios, y trabajadores de las minas se les pague con puntualidad los Sábados en la tarde", para que "descansen el Domingo, ó cada dia, como ellos quisieren" (Ley VIIII); "Que las minas no se labren por partes peligrosas, y se procure que los Indios trabajen en ellas de su voluntad" (Ley XI); que en "las minas de Zaruma" "trabajen los Mitayos desde las seis de la mañana hasta poco mas de las diez del dia y desde las dos, hasta las cinco de la tarde", con "jornal" de "tomin y medio de oro" por dia (Ley XVIIII).

II.—Repartimientos

2.665.—Es grande la tendencia de los indios a la imprevisión y a la ociosidad. En el Imperio de los Incas (apartados 2.393, 2.394, 2.397 y 2.398) se la reconoció, por lo cual se obligó a los súbditos de él al trabajo, minuciosamente reglamentado, e instituciones especiales se encargaron de suplir la previsión individual y privada. También la Corona española tomó muy en cuenta esos lamentables caracteres de los indios, al dictar las normas jurídicas referentes a su posición, y logró armonizar los verdaderos intereses de los indios con los de ella y los de la sociedad en general mediante sabias disposiciones —cuyos beneficios en gran parte se perdieron por culpa de autoridades inferiores y de particulares cuya codicia logró, al amparo de la distancia que los separaba de la Metrópoli y favorecida por la amplitud del campo en que se desarrollaba la obra americana de España, eludir la acción de las altas autoridades delegadas del Rey—: por lo general se impuso a los indios el trabajo y se lo organizó y reglamentó, procurándose, no sólo que mediante él avitaran los males que lleva consigo el ocio, sino

también que el fruto de su trabajo les sirviera para salir de su miserable condición, alcanzando mejoras en lo material y sobre todo en lo moral e intelectual, a la vez que se obtenía que el indio pagase su tributo y que acreciera el bienestar social por el aumento de la producción. A esta múltiple finalidad armónica tendía la institución de los repartimientos, bajo la forma o a través de encomiendas, mitas y obrajes, y la condición de yanacona, en todos los que se produjo esa lamentable diferencia varias veces anotada entre lo prescrito en las normas jurídicas y la realidad americana.

2.666.—El repartimiento consiste en poner por primera vez, en virtud de la autoridad del Rey, cierto número de indios bajo la protección de un individuo, quien debía cuidar del bien de ellos en lo material y sobre todo en lo espiritual y en cambio tenía derecho de cobrar y retener para sí su tributo, que en un primer momento consistió en su trabajo, y después en cierta cantidad de dinero. Modalidades del repartimiento son la encomienda y la mita.

Como forma de obligar al trabajo a los indios, el repartimiento se arraiga en Iberia cristiana medioeval y, según lo recuerda el apartado 2.394, en el Incario. Normas dictadas por Reyes de Castilla en 1369, 1379, 1387 y 1435, incorporadas por la Novísima Recopilación dentro del Libro XII como Leyes I y II del Título XXXI, se encaminan a combatir la ociosidad, la vagancia. La Ley I, tratando de los "vagamundos y holgazanes, que podrían trabajar y vivir de su afan, y no lo hacen: los quales no tan solamente viven del sudor de otros, sin lo trabajar y merescer, mas aun dan mal exemplo á otros, que los ven hacer aquella vida, por lo qual dexan de trabajar, y tórnanse á la vida dellos; y por esto no se pueden hallar labradores, y fincan muchas heredades por labrar, y viénense á ermar"; manda "que los que ansí anduvieren vagamundos y holgazanes, y no quisieren trabajar por sus manos, ni vivir con señor, si no fuesen tan viejos y de tal disposicion, ó tocados de tales dolencias, que conoscidamente parezca por su aspecto, que son hombres y mugeres

que por sus cuerpos no se pueden en ningunos oficios proveer ni mantener; que todos los otros hombres y mugeres así vagamundos que fueren para servir soldadas, ó guardar ganados, ó hacer otros oficios razonablemente, y no quisieren afanar ni servir á señor, que qualquier" "los puedan tomar por su autoridad, y servirse dellos un mes sin soldada, salvo que les den de comer y de beber; y si alguno no los quisiere así tomar, que la Justicia de los lugares haga dar á cada uno de los vagamundos y holgazanes sesenta azotes, y los echen de la villa; y si las Justicias así no lo hicieren, que pechen por cada uno de los dichos holgazanes seiscientos maravedís para" la Real "Cámara, y los doscientos maravedís dellos, para el acusador". La Ley II expresa que "Todo hombre ó muger que fuere sano, ó tal que pueda afanar, sean apremiados por los Alcaldes de las ciudades, villas y lugares", para "que afaner y vayan á trabajar y labrar, ó que vivan con señores, ó que aprendan oficios en que se mantengan, y no les consientan que esten baldíos, y que lo hagan así pregonar; y si despues del pregon los hallaren baldíos, que les hagan dar cincuenta azotes, y les echen fuera de los lugares: y" "las Justicias" "lo hagan así guardar, so pena de perder sus oficios: y esto se entienda, salvo si fueren hombres enfermos y lisiados en sus cuerpos, ó hombres muy viejos, ó mozos menores de edad de doce años".

Refiriéndose a los repartimientos, la Recopilación de las Leyes de Indias preceptúa que; pacificados y sujetos "los naturales"; "el Adelantado, Gobernador, ó Pacificador" competente "reparta los Indios entre los pobladores, para que cada uno se encargue de los que fueren de su repartimiento, y los defienda, y ampare", y les provea de enseñanza de "la Doctrina Christiana" (Libro VI, Titulo VIII, Ley I).

Los repartimientos originan las encomiendas y las mitas.

2.667.—Por la encomienda, "un número de familias indias" "se confiaba" a la protección de un individuo, quien debía protegerlas y proporcionarles formación espiritual y bienestar material, y, en cambio, era titular del derecho de percibir

de ellas ciertos beneficios de orden económico que consistían en un tributo, constituído por trabajo o parte de su producto (Ots Capdequí, "Instituciones sociales de la América española en el Período Colonial", Capítulo I, III). La encomienda beneficiaba al concesionario y al heredero directo suyo, es decir, abarcaba dos generaciones, y no más. Así la encomienda surge del repartimiento, inmediata o mediatamente, y lo especifica por ciertas cualidades.

La encomienda no crea una situación social nueva para América ni para los indios: sus raíces peninsulares son antiquísimas. Recuérdense la encomienda visigoda (apartado 2.485); los juniores de la Castilla medioeval, "encomendados" (apartado 2.542).

La Recopilación de las Leyes de Indias encierra, principalmente en el Libro VI, numerosas disposiciones sobre las encomiendas, tendiendo al bien de los indios sujetos a ellas: así las de "Que no se dén dos" "a una persona, sin conocimiento de causa" (Libro VI, Título VIII, Ley XX); que "no se dividan" (Ley XXI); que los Prelados y Gobernadores procuren que "los Encomenderos" "se casen dentro de tres años", y los Gobernadores "prefieren los casados" en el otorgamiento de encomiendas (Título VIIII, Ley XXXVI); que, siendo el "origen de las encomiendas" "el bien espiritual, y corporal de los Indios"; "los Encomenderos" ocúpense del adoctrinamiento de los indios y ampárenlos en "sus personas, y haciendas" (Ley I); que "Los Encomenderos" restituyan lo que debieron gastar en atender a los indios y pierdan sus tributos, si no cumplieren sus obligaciones para con aquéllos (Ley III); que ni "los Contadores de Cuentas, ni sus hijos", "puedan tener encomiendas" (Libro VIII, Título II, Ley XIII).

Nuevas concepciones de orden económico y conveniencias fiscales extinguieron las encomiendas gradual y rápidamente en virtud de norma real que, dictada en 1718, pasaba a la Corona las vacantes y las que llegaran a estarlo.

2.668.—La mita consiste en el reparto que, por sorteo realizado con intervención del respectivo Cacique, se

hace anualmente, en las diversas comarcas, de cierto número de indios con el fin de que por turno trabajen durante un corto periodo para un propietario, quien debe protegerlos y pagarles el salario correspondiente (Ots Capdequí, obra y Capítulo citados, V).

La mita, de antecedente indígena, pues en el Imperio de los Incas se destinaban forzosamente indios para ciertos trabajos, es materia de regulaciones en la Recopilación de Leyes de Indias, dentro del Libro VI: así, las de "Que se puedan repartir Indios de mita para labor de los campos, cria de ganados, y trabajo de las minas" (Título XII, Ley XVIIII); que "Por la mita y repartimiento en el Perú, no se pueda sacar de cada Pueblo mas que la séptima parte de los vecinos" (Ley XXI); ni por la de la Nueva España, más del "quatro por ciento" (Ley XXII); "Que acabado el tiempo de la mita, vuelvan los Indios á sus Pueblos" (Ley XXIIII); "Que los Indios no vayan á segunda mita hasta acabado el turno de la primera" (Ley XXV); que "Ningun Indio de mita, ó voluntario sea detenido en las labores por mas tiempo del que tocare á la mita" (Ley XXVI); "Que los Indios de Señorio sean iguales á los demas en los servicios personales" (Ley XXXII); "que no se dén Indios de mita, ni repartimiento á los Vireyes, Presidentes", ni otras autoridades principales (Ley XXXXII).

Principalmente las mitas se afectaron, llegando a extinguirse, por el sistema de que los indios se presentaran en "lugares públicos" con la finalidad de alquilar su trabajo por tiempo determinado pactando las condiciones (Ots Capdequí, obra y lugar citados).

2.669.—Modalidad o aplicación de las mitas constituían los obrajes, fábricas de tejidos que tenían derecho de contar con el trabajo de cierto número de indios, quienes eran sacados de determinadas circunscripciones territoriales y debían servir forzosamente por cierto tiempo, y en cada año no más de trescientos doce días.

La Corona, por múltiples preceptos, como algunos contenidos en el Libro IIII de las Leyes de Indias dentro del Título XXVI; los de que para fundar obrajes se requiera resolución del Consejo de Indias previo informe de los Virreyes o Presidentes de las Audiencias (Libro IIII, Título XXVI, Ley I); "Que para dar cumplimiento á las licencias de obrajes" "los Gobernadores, ó Justicia superior", cerciórense de la conveniencia para el bien público y el de los indios (Ley II); procuró se tratara con justicia a los indios en los obrajes; pero con frecuencia dentro de ellos, en vez de contener o remediar la natural imprevisión de los indios, se la estimulaba, impulsándolos a "recibir adelantadas sumas considerables de dinero, para que las fueran pagando poco á poco, con su trabajo personal: los indios, siempre imprevisivos é indolentes por naturaleza, derrochaban en un solo día de borrachera y diversión el producto anticipado de uno y hasta de dos años de trabajo; de este modo quedaban endeudados para siempre; no volvían á recobrar su libertad, y aún muertos eran todavía deudores: en algunos obrajes se dejaban adrede transcurrir varios años seguidos sin ajustar cuentas con los indios, á fin de retenerlos sujetos trabajando" (González Suárez, Historia, "Obrajes", Capítulo Décimo Octavo del Libro Tercero).

2.670.—Debe de tener origen en un primtivo repartimiento la calidad de "yanacona", que correspondía a los indios labradores de un predio quienes no podían abandonar éste y eran titulares del derecho de que el dueño, aunque se transfiriera la propiedad de una persona a otra, no los despidiese (Ots Capdequí, obra y lugar citados).

Para la calidad de "yanacona" hay precedentes directos incásicos, como lo indica el apartado 2.399 en su último párrafo, y asimismo dentro del mundo romano y de la Iberia cristiana medioeval: recordemos a los colonos romanos (apartado 2.455, segundo párrafo), a los colonos visigodos (apartado 2.486), a los solariegos y siervos de la gleba existentes en Castilla (apartado 2.542, C, subdivisión b, y D, subdivisión b), a los solariegos de Navarra (apartado 2.543, C), a los siervos de la gleba aragone-

ses (apartado 2.544, C), a los "payeses de remensa" catalanes (apartado 2.545, C).

La Recopilación de las Leyes de Indias refiérense a los "yanaconas" en el Libro VI. La Ley XII del Título III limita la calidad de tales, prescribiendo que "Si los Indios quisieren permanecer en las chacras y estancias no sean detenidos con violencia, y puedan irse á sus Reducciones; pero si en término de dos años no lo hicieren, tengan por Reducción la hacienda donde hubieren asistido, y para esto haya en los confines de las chacras lugar acomodado, para que vivan juntos, pues aquel ha de quedar por su Reduccion; mas no por esto se ha de entender, que los Indios son Yanaconas de aquellas chacras, aunque estuviere introducido lo contrario; y así reducidos, se les darán tierras suficientes, guardando las calidades de las demas Reducciones", cuyo concepto es el de pueblo peculiar y exclusivo de los indios como lo expone el apartado 2.674. La Ley XXXVII del Título VIII prohibe "que sean encomendados los Indios Yanaconas" y que se los obligue a trabajar "contra su voluntad", y manda que, "si algunos sirvieren, sean pagados de su trabajo, segun lo que merecieren justamente".

2.671.—La obra de complementación y evolución que representan las diversas normas dictadas para América, antecedente de la Recopilación de las Leyes de Indias, según lo expusimos en el apartado 2.597; gira en torno de la preocupación por la personalidad, libertad, dignidad y bienestar de los indios, y, como de núcleo de tal preocupación, principalmente de los repartimientos manifestados en las encomiendas; traduciendo la lucha de la Corona contra quienes, habiendo pasado de la Península a América con el solo afán de lucro, veían como mero instrumento de éste al indio.

Las "Leyes de Burgos y Valladolid", elaboradas entre 1512 y 1513, protegen a los indios sobre que recaían los repartimientos y especialmente las encomiendas; así, limitan los períodos de trabajo, exigen habitaciones adecuadas para evitar largas caminatas, también alimentos suficientes, restringen el trabajo de la

mujer embarazada como el de los niños, cometen a visitadores velar por su cumplimiento (Ramos, obra citada, Número III, Capítulo III).

Las "Leyes Nuevas", dictadas en 1542 para suprimir los abusos a que dieron pretexto los repartimientos y en especial las encomiendas; se encaminan a la supresión de éstas, pues prescriben que ninguna autoridad ni persona alguna pueda encomendar indios, sino que, muriendo el titular de la encomienda, ésta se extinga. Disgustaron a los conquistadores y a casi todos los otros españoles venidos a América, hasta el extremo de que se alzaron en armas contra el primer Virrey del Perú, don Blasco Núñez de Vela, el cual llegó al Perú para hacerlas cumplir y fue derrotado y muerto en 1545 por los rebeldes, después vencidos en 1548 por el enviado de la Corona don Pedro de La Gasca, sacerdote eximio, quien llegó de la Corte con el título de Presidente de la Audiencia de Lima y consiguió la pacificación ofreciendo suspender la aplicación de las Leyes Nuevas respecto de las encomiendas, las cuales subsistieron para dos generaciones, por derogatoria parcial de esas leyes proveniente de la Corona. Es oportuno anotar que Gonzalo Pizarro y su círculo de rebeldes, creyéndose triunfadores definitivos por el desastre del Virrey Núñez de Vela, abrigaban el proyecto de que aquél se independizara de la España peninsular proclamándose Monarca de América por "derecho de conquista", creador de la Monarquía de don Pelayo al iniciarse la reconquista frente a los musulmanes (apartado 2.501); así como el revelador detalle de que se le proclamó Libertador de la Patria (Velasco, obra citada, Libro V, 7 y 8). Se rememoraban tradiciones o precedentes medioevales para arraigar y acomodar instituciones medioevales en desmedro de los indios.

III.—Protección Especial

2.672.—Para servir a la causa de la igualdad entre indios y españoles peninsulares, partióse, con sabiduría y prudencia, de la real inferioridad de los primeros, concediéndoseles protección especial, que se manifestó en numerosos preceptos, dentro de los cuales distinguiremos, para ordenarlos debidamente,

los que versan sobre bienes diversos, los que sobre propiedad comunal y los pueblos de indios o reducciones, los que sobre aplicación de la ley y competencia, los que sobre conservación de autoridades prehispánicas, los que sobre vigencia de leyes prehispánicas, y los que sobre los protectores de indios.

2.673.—La Recopilación de las Leyes de Indias ampara a los Indios:

A.—En la generalidad de sus bienes, por los preceptos de que los "Vireyes, Gobernadores y Justicias" impidan que los "Clérigos" y "Religiosos" prendan y castiguen a "los Indios" (Libro I, Título XIII, Ley VI); que los Virreyes, Presidentes y Gobernadores, Arzobispos y Obispos "remedien" y castiguen "las vexaciones que los Doctrineros hacen á los Indios" (Ley XI); que al declarar, el indio, si no sabe la lengua castellana, tenga a su lado "un Christiano amigo suyo" para que cuide que se vierta fielmente su pensamiento (Libro II, Título XXVIIII, Ley XII); que "Ningun Gobernador, Teniente, ni Alcalde ordinario pueda enviar, ni envie gente armada contra Indios" (Libro III, Título IIII, Ley X); que ciertos actos o palabras injuriosos no se tengan "por delito" "entre los Indios" (Libro V, Título X, Ley XI); que las residencias (apartado 2.650) se publiquen de manera que lleguen a conocimiento de los indios (Título XV, Ley XXVIII);

B.—En sus movimientos externos, por los de "Que los Curas y Doctrineros no detengan, ni recojan los Indios de mita, que se huyeren de las Minas" (Libro I, Título XIII, Ley X); "Que los tributos no se tasen ni conmuten en servicio personal" (Libro VI, Título V, Ley XXIIII); "Que los Indios paguen los tributos en sus Pueblos" (Ley XXXXIIII); "Que los Indios no puedan ser condenados á servicio personal de particulares" (Título XII, Ley V);

C.—En sus bienes de carácter económico, por los de que los "Vireyes, Audiencias Reales, Gobernadores y Justicias" impidan "que los Indios" "sean obligados á ofrecer en ninguna

de las Misas que les dixeren" (Libro I, Título XIII, Ley VII); "Que se remedien los excesos de los Doctrineros en quanto á los testamentos de los Indios" (Ley VIIII); que las Reales Audiencias procuren remediar la situación de "los Indios" cuyos bienes tomaren "los Curas Doctrineros" sin el pago correspondiente (Ley XII); "Que los Relatores despachen los pleytos de los Indios con brevedad y moderados derechos" (Libro II, Título XXII, Ley XXVIII); que "Los Abogados no dilaten los pleytos, y procúrenlos abreviar en quanto fuere posible, especialmente los de Indios, á los quales lleven muy moderadas pagas, y les sean verdaderos protectores y defensores de personas y bienes" (Título XXIIII, Ley XXV); que "los Corregidores, y Alcaldes mayores" se abstengan de aprovechar de bienes o servicios de los indios sin el pago correspondiente, bajo "pena de privacion" del cargo y multa de "cien mil maravedis" (Libro V, Título II, Ley XXVI); que procuren "los Vireyes, Audiencias, y Justicias" que los indios consigan sus "bastimentos" en condiciones especialmente favorables (Libro VI, Título I, Ley XXVI); "Que los Indios puedan vender sus haciendas con autoridad de justicia", "en almoneda pública" (Ley XXVII); "Que las Indias no paguen tasa" (Título V, Ley XVIIII); que los indios no sean obligados a llevar "aves á los Ministros" "de Justicia" (Título X, Ley XII); que a los "Indios presos" por embriaguez no se cobren "costas" (Libro VII, Título VI, Ley XXI); "Que los tributos se cobren con el menor daño de los Indios" (Libro VIII, Título VIIII, Ley XVI); que los "Indios" no paguen "alcabala" (Libro VIII, Título XIII, Ley XXIIII).

2.674.—La propiedad comunal, que tiene un antecedente en el Ayllu indígena (apartado 2.395) y que es distinta de los ejidos (sobre que trata el apartado 2.651), se instituye en los pueblos de indios o Reducciones.

Desaparecida la férrea disciplina impuesta por el Imperio de los Incas, se manifestó una gran tendencia de los indios a la vida nómada, para combatir a la cual se afanó el régimen español en "reducirlos" a formar pueblos que ofrecieran un ambiente pro-

picio a su formación espiritual y a su bienestar material, llegando hasta la prolijidad en el señalamiento de las cualidades que deben reunir los "sitios en que se han de formar" (Recopilación de las Leyes de Indias, Libro VI, Título III, Ley VIII). Los pueblos de indios, llamados comúnmente "Reducciones" se aseguraban en su existencia y consistencia por dos maneras, paralelas: obstando que los indios los abandonaran, e impidiendo que se introdujeran e ingirieran en ellos elementos extraños. La Recopilación preceptúa "Que los Indios sean reducidos á Poblaciones" (Libro VI, Título III, Ley I); que se procure que los indios vivan juntos, ordenadamente, para que "aprovechen" de la "Christiandad" y el "gobierno" (Título I, Ley XVIIII); "que en ningun Pueblo de Indios haya alguno que sea de otra Reduccion" (Título III, Ley XVIII); bajo forma de encargo, que "los Arzobispos, y Obispos" "ayuden á la poblacion de los naturales, y faciliten las dificultades que se ofrecieren, procurando que hagan lo mismo los Curas, Ministros de Doctrina, y Sacerdotes" (Ley II); que "Los Vireyes, y Presidentes Gobernadores nombrarán Ministros, y personas de muy entera satisfaccion para reducir los Indios á su origen, y poblacion, procurando que se haga con tanto desinteres y suavidad, que no intervenga compulsion, ni otro género de apremio, con que el beneficio resulte en su daño, representando á los naturales su mismo bien, y conveniencia, y apercibiendo á los Corregidores, y Caciques interesados, que no usen de mal trato, ni pongan impedimento, y á los Seculares, que hallaren culpados castiguen severa y exemplarmente; y si fueren Eclesiásticos, lo hagan saber á sus superiores, para que procedan contra ellos, y los remuevan, y corrijan, como personas que se oponen á la paz, y gobierno público" (Ley III); "Que no se dé licencia á los Indios para vivir fuera de sus Reducciones" (Ley XVIIII); "Que en Pueblos de Indios no vivan Españoles, Negros, Mestizos, y Mulatos" (Ley XXI); "Que entre los Indios no vivan Españoles, Mestizos, ni Mulatos, aunque hayan comprado tierras en sus Pueblos" (Ley XXII); "Que ningun Español esté en Pueblo de Indios mas del dia que llegare, y otro" (Ley XXIII); "Que ningun Mercader esté mas de tres dias en Pueblo de Indios" (Ley XXIIII); que ningún "Español" se aloje en casa de indio

si hay "meson, ó venta" (Ley XXV); "Que ningun Encomendero tenga casa en su Pueblo, ni esté en él mas de una noche" (Título VIIII, Ley XI); "Que no se dé licencia á los Encomenderos para asistir en sus Pueblos" (Ley XIII); "Que los Encomenderos, sus mugeres, padres, hijos, deudos, huéspedes, criados, y esclavos no entren, ni residan en los Pueblos de sus encomiendas" (Ley XIIII).

Bajo la dirección de un Cura, el doctrinero, secundado por Fiscal o Fiscales; los indios de Reducción eligen Alcaldes, Regidores, Jueces, Alguaciles, Escribanos. Los Curas doctrineros deciben su remuneración de la Corona, sacándose aquélla "de los tributos", y así han de abstenerse de cobrar derechos a los indios por su ministerio (Libro I, Título XIII, Leyes XIII y XVIIII). Manda la Recopilación que, "Si el Pueblo fuere de hasta cien Indios, haya un Fiscal, que los junte, y convoque á la Doctrina; y si pasare de cien Indios, dos Fiscales, y no sean mas, aunque exceda el número de Indios, los quales han de ser de edad de cincuenta á sesenta años, y los Curas no los podrán ocupar fuera de su oficio, si no fuere pagándolos su trabajo, y ocupacion" (Libro VI, Título III, Ley VII); que en cada "Reduccion haya un Alcalde Indio de la misma Reduccion; y si pasare de ochenta casas, dos Alcaldes, y dos Regidores, tambien Indios; y aunque el Pueblo sea muy grande, no haya mas que dos Alcaldes, y quatro Regidores; y si fuere de ménos de ochenta Indios, y llegare á quarenta, no mas de un Alcalde, y un Regidor, los quales han de elegir por año nuevo otros, como se practica en Pueblos de Españoles, é Indios, en presencia de los Curas" (Ley XV); que "el gobierno de los Pueblos" esté "á cargo de los dichos Alcaldes, y Regidores en quanto á lo universal", fijándose la estrecha órbita de la jurisdicción que corresponde a "los Alcaldes Indios" (Leyes XVI y XVII).

La propiedad comunal que existe, como dijimos en el primer párrafo del presente apartado 2.674, dentro de las "Reducciones"; se correspondía con trabajo en común, organizado bajo la rectoría del Doctrinero, que dirigía también la utilización de los productos, distribuídos entre los moradores y en parte destinados para repartos ulteriores y para la venta: así se formaron las cajas de

comunidad, cuyas fuentes de ingreso comprendían principalmente los frutos —frutos naturales y censo de arriendos— de los bienes —incluídos tierras y obrajes— y del trabajo comunes, y cuyo destino abarcaba hospitales, asi los de niños, socorro de enfermos y ancianos, colegios para hijos de Caciques y ayuda para pago de tributos (Minguijón, obra citada, Capítulo XX; Ots y Capdequí, obra citada, Capítulo III, III). Numerosos preceptos de la "Recopilación" amparan dentro del Libro VI a los bienes comunitarios: así, los de "Que en las Caxas de Comunidad entren todos los bienes comunes de los Indios, y las escrituras, y recaudos" (Título IIII, Ley II): "Que las Caxas de Comunidad estén á cargo de los Oficiales Reales" (Ley XI): "Que los bienes de Comunidad se gasten en beneficio comun, y pagar los tributos" (Ley XIIII), pues los indios deben pagarlos, como "súbditos" que son, aunque, "congregados á poblaciones", han de pagar "por dos años" solamente "la mitad" (Título V, Leyes I y II); que "Conviene que haya Juez particular", un Oidor que nombren los Virreyes del Perú y Nueva España "y los Presidentes Pretoriales", para el "cuidado de la cobranza de bienes, y censos de los Indios" (Título IIII, Ley XX); "Que el Oidor sea Juez en primera instancia, y las causas se lleven en apelacion á la Audiencia, y fenezcan con otra sentencia" (Ley XXI); "Que haya Cobrador de los censos y bienes nombrado por la Audiencia" (Ley XXVI); que competa "á los Vireyes, y Presidentes Gobernadores" "la cobranza de las deudas atrasadas", contraídas para con las comunidades (Ley XXXVIII); "Que en las causas sobre Reducciones" haya apelación "para ante" "el Consejo de Indias" de lo resuelto por "los Vireyes, y Presidentes Gobernadores" (Título III, Ley XIIII); "Que las causas contra Corregidores sobre bienes de Comunidades se sigan criminalmente, hasta pena de la vida" (Título IIII, Ley XXXV).

2.675.—La Recopilación de las Leyes de Indias, tratando de la aplicación de la ley y de la competencia con relación a los indios, los protege de diversas maneras: así, disponiendo "Que las leyes que fueren en favor de los Indios se executen sin embargo de apelacion", "o suplicacion" (Libro II,

Título I, Ley V); "Que los Vireyes conozcan en primera instancia de causas de Indios, con apelacion á sus Audiencias" (Libro III, Título III, Ley LXV); "que los Oidores", al visitar "las Cárceles de Indios, vean y reconozcan las deposiciones de testigos" (Libro VII, Título VII, Ley XIII).

2.676.—El Gobierno español conservó a las autoridades hereditarias locales de la época precolombina englobándolas en el nombre o título de Caciques, a quienes se dedica el Libro VI de la Recopilación de las Leyes de Indias en el Título VII, el cual, consagrando y garantizando su situación, procuraba evitar los abusos a que eran proclives en el trato que daban a los indios subordinados suyos, cuya situación era semejante a la de los sujetos a encomienda (apartado 2.667).

Preceptúase que las Reales Audiencias confieran la sucesión en "los Cacicazgos" o Señoríos de pueblo a los descendientes de los Caciques del "tiempo" de la "infidelidad" (Libro VI, Título VII, Leyes I y II); "Que se guarde la costumbre en la sucesion de los Cacicazgos" (Ley III); que las Audiencias y los "Oidores Visitadores" conozcan de las causas de la privación de los Cacicazgos (Ley IIII); "Que los Indios se vayan siempre reduciendo á sus Caciques naturales" (Ley VII); que "los Vireyes, Audiencias, y Gobernadores" reconozcan "el derecho de los Caciques", y moderen "el exceso" (Ley VIII); "Que los Caciques paguen jornales á los Indios, que trabajaren en sus labranzas" (Ley X); que "La jurisdiccion criminal, que los Caciques han de tener en los Indios de sus Pueblos, no se ha de entender en causas criminales, en que hubiere pena de muerte, mutilacion de miembro, ú otro castigo atroz", y que se reserve a las "Audiencias, y Gobernadores la jurisdiccion suprema, así en lo civil, como en lo criminal, y el hacer justicia, donde ellos no la hicieren" (Ley XIII).

2.677.—Por la Recopilación de Leyes de Indias han de conservarse, con limitaciones, las normas, usos y costumbres indios precolombinos. Recordemos que en el Título I

del Libro II la Ley IIII manda "que las leyes y buenas costumbres, que antiguamente tenían los Indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas despues que son Christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religion, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y executen"; en el Título II del Libro V, en la Ley XXII, prescribe que "Los Gobernadores, y Justicias reconozcan con particular atencion la órden y forma de vivir de los Indios, policía, y disposicion en los mantenimientos, y avisen á los Vireyes ó Audiencias, guarden sus buenos usos, y costumbres en lo que no fueren contra nuestra Sagrada Religion, como está ordenado por la ley 4. tít. I. lib. 2".

2.678.—El espíritu que animó al derecho del Aragón medioeval a contemplar la existencia del "Padre de Huérfanos", protector de los débiles según lo indica el apartado 2.529; se manifiesta en el Derecho dado por el Gobierno español para América al establecer los protectores de indios.

Durante los primeros tiempos de su extensión al ámbito de América, aquel Gobierno designó protectores de los indios a determinados eclesiásticos. La Recopilación de las Leyes de Indias confiere el papel de tales a los Prelados en general, encargando (Libro III, Título XIIII, Ley XXVII) "á los Prelados Seculares y Regulares, que con mucha atencion y particular cuidado amparen y defiendan á los Indios", y a los Arzobispos y Obispos, que, por todas las "Flotas, y Armadas", informen al Rey sobre el trato que se da "á los Indios en sus distritos" (Libro VI, Título X, Ley VII); pero según ella adquieren mayor relevancia los protectores seglares, entre los que distinguimos aquellos cuya condición de protector, como para los Prelados, es accesorio de otra calidad, y aquellos en que constituye la esencia del cargo.

En la primera de las especies que acabamos de distinguir, se comprenden las más altas autoridades del régimen español de América: el Consejo de Indias, los Virreyes, las Audiencias y algunos de sus miembros, los Gobernadores, los Corregidores, los Alcaldes mayores, los Justicias. Se manda "Que el principal cui-

dado del Consejo" "de las Indias" "sea la conversion de los Indios y poner Ministros suficientes para ella" (Libro II, Título II, Ley VIII); que "provea lo conveniente para el buen tratamiento de los Indios" (Ley VIIII); que "ninguno" de sus integrantes "tenga encomienda de Indios, ni case sus hijos con quien la tenga, ó pleytos en él, sin dispensacion del Rey" (Título III, Ley XV). Deben los Virreyes tener "muy especial cuidado del buen tratamiento, conservacion y aumento de los Indios" (Libro III, Título III, Ley II); "los Vireyes, Presidentes, y Audiencias", amparar y proteger a "los Indios" de toda "molestia" y "vexacion" (Libro VI, Título I, Ley I); informarse sobre "si son mal tratados los Indios", y castigar "á los culpados" (Título X, Ley III); "los Vireyes, Presidentes, y Gobernadores", velar por "el buen tratamiento" de los "naturales" de "las Indias" (Ley VI); los "Vireyes, y Gobernadores", vigilar el "tratamiento" que dan a "los Indios" sus "Administradores" y "los Corregidores" (Ley V); los Virreyes y Presidentes de las Audiencias, nombrar "un Ministro, ú otra persona de satisfaccion, y buena conciencia", que "conozca" de las "causas" concernientes a "la libertad de los Indios" (Título II, Ley VIIII). Corresponde al Oidor Visitador procurar, como ya lo recordamos, "que los Indios tengan bienes de comunidad, y planten árboles" (Libro II, Título XXXI, Ley VIIII); inquirir "el tratamiento, que se hace á los Indios", y castigar a "los culpados" (Ley X); investigar "el tratamiento, que los Caciques hacen á sus Indios", y castigarlos "si averiguaren, que han cometido algunos excesos" (Ley XI). Los Fiscales de las Reales Audiencias, a quienes se ha de citar "por los Indios" "quando para dar tierras se citaren los interesados" (Libro II, Título XVIII, Ley XXXVI), "sean Protectores de los Indios" "y los defiendan" "y aleguen por ellos en todos los pleytos civiles y criminales" (Ley XXXIIII); "tengan por obligacion particular el acudir á la libertad de los Indios" (Ley XXXVII); "defiendan los pleytos de Comunidades" (Libro VI, Título IIII, Ley XXII). "Que las Justicias Reales procedan contra culpados en malos tratamientos, y los castiguen severamente"; se expresa con referencia a los indios (Libro VI, Título X, Ley IIII).

La Recopilación consagra el Título VI del Libro VI a quienes se caracterizan como "los Protectores de Indios": preceptúa "Que donde hubiere Audiencia se nombre Abogado, y Procurador de Indios", "que sigan los pleytos, y causas de los Indios, y los defiendan", "con salario" (Libro VI, Título VI, Ley III); "Que los Protectores generales de los Indios no sean removidos sin causa legítima" (Ley V); "Que los Vireyes, Presidentes, y Gobernadores dén grata audiencia á los Protectores" (Ley X); "Que los Eclesiásticos, y Seglares avisen á los Protectores, Procuradores, y Defensores, si algunos Indios no gozan de libertad" (Ley XIIII).

PARTE II: *Distinción de Clases Sociales*

2.679.—La distinción de clases sociales que existe en América bajo el régimen español, no es peculiar de ella, sino que refleja la europea de la época, acentuando las influencias medioevales, con las salvedades, que luego se verán, relativas a la nobleza y a cierta influencia racial.

Aunque la distinción de clases en la América hispana no es distinción racial; ni se puede hablar de raza española, siendo como es mestizo el conjunto de habitantes de la Península ibérica; se ha solido llamar blancos a quienes descienden sólo de españoles peninsulares, y mestizos, a los que reúnen sangre de españoles peninsulares y sangre india. Dentro de los así tenidos por blancos surgió en el lenguaje común, no en el campo del Derecho, la distinción entre los nacidos en la España peninsular y los nacidos en América, llamándose a los primeros los españoles por antonomasia, y a los segundos, criollos, a cuya posición perjudicó un tanto la habitual menor conexión respecto del principal centro gubernativo.

2.680.—La clase superior, más bien aristocracia que nobleza, se integra por los fundadores de las sociedades hispanoamericanas y sus descendientes que no provienen de uniones habidas con indio plebeyo ni con negro; por unos pocos

descendientes, no mezclados según la manera señalada, de altos funcionarios que llegaban de la Península con título nobiliario o lo obtenían en el ejercicio de su cargo; por los criollos a quienes otorgaba título nobiliario la Corona, sin consideración de la calidad de encomendero; por los miembros de las familias que fueron dinastías imperantes en la época precolombina, y sus descendientes; por los Caciques.

Es congruente observar que los encomenderos carecían de los atributos característicos de la nobleza. Los Reyes de España evitaron vincular con distintivos nobiliarios a la propiedad de tierras consecuente de la Conquista y al aprovechamiento del trabajo indio.

2.681.—La segunda clase social consta de una parte de los españoles peninsulares y de quienes descienden sólo de éstos, y de la casi totalidad de los mestizos.

2.682.—La clase inferior se compone de casi todos los indios, de los negros no esclavos y de quienes provienen del cruce con negro.

2.683.—No formaban parte de la sociedad los esclavos, negros importados de Africa respondiendo a la idea de aliviar la situación de los indios.

La esclavitud se admitía en todo el mundo culto; pero en América española sufre una grande alteración, que la desnaturaliza casi por completo, al disponerse "Que los Esclavos, Negros y Mulatos sean instruídos en la Santa Fe Católica como los Indios" (Recopilación, Libro I, Título I, Ley XIII).

Cuestión VIII: Consideración de las Funciones Estatales

2.684.—Aunque, como se conoce por los apartados 2.559 y 2.573, todas las Funciones del Estado competen al Rey, Organo superior completo de la Legislación, de la Jurisdicción y de la Administración; por ser España Monarquía absoluta,

y no despótica, ya que el Rey hace consistir la esfera más alta del Derecho positivo sólo en normas generales; se pueden perfilar bajo aquél las facultades de los órganos establecidos para el Gobierno español de América distinguiéndolas por la Función sobre que versan y rememorando al hacerlo la Cuestión IV de la Presente Sección VIII.

La división de circunscripciones gubernativas vista en el apartado 2.603 concierne principalmente a lo jurisdiccional y a lo administrativo.

Con arreglo al criterio expuesto en el último párrafo del apartado 2.604; al referirnos a quienes ejercen las Funciones del Estado, prescindiremos por lo general de aquellos cuya significación reside principalmente en integrar un órgano colegial.

2.685.—Participan de la Función Legislativa el Consejo de Indias, como órgano consultivo o deliberante (apartado 2.608, último párrafo), y los Virreyes (apartados 2.614, último párrafo, y 2.615).

Parte de la Legislación de América sujeta al régimen español es legislación judicial o es legislación administrativa: trata directamente de regular el ejercicio de la Función Jurisdiccional que desempeñan órganos especializados en ésta, y el de la Administración (apartado 655).

2.686.—Ejercen la Función Jurisdicional el Consejo de Indias (apartado 2.608, segundo párrafo); la Casa de Contratación (apartado 2.611, primer párrafo); los Consulados (apartados 2.612, primer párrafo, y 2.613); los Virreyes (apartados 2.614, último párrafo, y 2.615); los Tribunales de Cuentas (apartados 2.618, 2.619, 2.620 y 2.621); las Reales Audiencias (apartado 2.624); los Tribunales de la Santa Cruzada (apartado 2.629); los Intendentes (apartado 2.632); los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores (apartado 2.635, primer párrafo); los Adelantados (apartado 2.637, penúltimo párrafo); los Oficiales Reales (apartado 2.638); los Protomédicos (apartado 2.641);

el Concejo de la Mesta (apartado 2.642); los Cabildos (apartado 2.653); los Alcaldes ordinarios, a quienes les corresponde la calidad de órgano completo (apartado 168) en cuanto Jueces (apartado 2.652); los Tribunales de la Inquisición, aunque sean propiamente órganos eclesiásticos (apartados 2.566, 2.660 y 2.661); los Caciques (apartado 2.676). Los Protectores de Indios coadyuvan para el desempeño de la Función Jurisdiccional (apartado 2.678, último párrafo).

La Recopilación de las Leyes de Indias encierra en los Libros II y V reglas concernientes a las instancias de los juicios: así, las de que competa al Consejo de Indias, cuyo papel respecto de las visitas y residencias exponen los apartados 2.648 y 2.650, y respecto de causas sobre Reducciones, en el último párrafo del apartado 2.674; conocer por recurso de las causas civiles resueltas en segunda instancia por las Audiencias (Libro V, Título XIII, Ley II); en segunda instancia, de ciertos juicios civiles sobre que hubiere fallado la Casa de Contratación de Sevilla y apelado alguna de las partes para ante él (Título XII, Ley I), y de las causas penales seguidas por Virrey contra Oidor, Fiscal de Audiencia o Alcalde, si se hubiere impuesto pena "personal, ó corporal" (Libro II, Título XVI, Ley XXXXIIII); a los Virreyes, cuya facultad en causas de Reducciones consta por el último párrafo del apartado 2.674; juzgar penalmente a "los Oidores, Alcaldes y Fiscales de las Audiencias", y consultar al Consejo de Indias sobre la pena impuesta si fuere "personal ó corporal" (Ley citada); a las Reales Audiencias, conocer en segunda y en tercera instancias, de los litigios civiles y penales subidos "en grado de apelacion de los Gobernadores, Alcaldes mayores, y otras Justicias de las Provincias y distritos de su jurisdiccion" (Libro II, Título XV, Ley LXVIII); en segunda instancia, de las litis civiles resueltas por un Oidor, o Alcalde del Crimen si se trata de las Audiencias de Lima o Méjico (Titulo XVIIII, Leyes I y II); de lo resuelto en materia judicial por su Presidente (Titulo XV, Ley XXXIIII); de lo resuelto por los Oficiales Reales si es objeto de apelación (Libro V, Título XII, Ley XIIII); de las controversias civiles resueltas por los Ayuntamientos si ellas no

exceden de cierta cuantía (Ley XX); en primera y única instancia, "de las causas criminales que sucedieren en la Ciudad, Villa, ó Villas donde residieren, con cinco leguas en contorno" (Libro II, Título XV, Ley LXVIII, ya citada); a los Ayuntamientos, en segunda instancia, por apelación, de "las sentencias pronunciadas por la Justicia ordinaria" en asuntos civiles que no llegan a la cuantía que se fija (Libro V, Título XII, Ley XVII); a los Alcaldes ordinarios, en primera instancia, de causas civiles y penales, con apelación para las Audiencias, Gobernadores, Alcaldes mayores o Ayuntamientos (Libro V, Título III, Ley I, y Título XII, Ley XII).

2.687.—La Administración compete al Consejo de Indias en calidad de órgano consultivo o deliberante (apartado 2.608, último párrafo); la Casa de Contratación (apartado 2.611, primer párrafo, y 2.613); los Consulados (apartados 2.612, primer párrafo); los Virreyes (apartados 2.614, último párrafo; 2.615, y 2.623); los Tribunales de Cuentas (apartados 2.618 y 2.619); los Contadores Provinciales (apartado 2.621); las Reales Audiencias (apartado 2.623); los Tribunales de la Santa Cruzada (apartado 2.629); las Juntas de Hacienda (apartado 2.628); los Intendentes (apartado 2.632); los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores (apartado 2.635, primer párrafo); los Adelantados (apartado 2.637, penúltimo párrafo); los Oficiales Reales (apartado 2.638); los Protomédicos (apartado 2.641); el Concejo de la Mesta (apartado 2.642); los Cabildos, y, como órganos completos (apartado 168), ciertos integrantes suyos (apartado 2.653); los Caciques (apartado 2.676).

La legislación administrativa (apartado 655) contenida en la Recopilación traza bases para la Administración en sus diversas ramas. Consagra el Título XXII del Libro I a "las Universidades y Estudios generales y particulares" dándoles existencia y minuciosas reglas para la organización y funcionamiento con miras a su eficacia. El Libro IIII, en el Título XVI, versa sobre "las Obras Públicas", regulando su ejecución y mantenimiento; así en la Ley I preceptúa "Que se hagan, y reparen puentes, y caminos á costa de los que recibieren beneficio". El Libro VIIII,

dentro del Título XXX, se ocupa "De las Armadas, y Flotas": por razones de seguridad, y de política económica y fiscal, orientada hacia el monopolio comercial y secundariamente a facilitar el cobro de ciertos tributos; se concentraba el tráfico marítimo entre la España peninsular y América en Flotas que salían de la primera para la segunda periódicamente custodiadas por galeones, naves de guerra; pero las nuevas concepciones que en materia económica avanzaron en el curso del siglo XVIII bajo los Borbones, abolieron poco antes de la mitad de aquél al expuesto sistema de transporte, reemplazándolo por el de los navíos de registro, autorizados mediante éste para el tráfico interoceánico. En varias de sus partes, trata la Recopilación de los ingresos de la Corona que pesan sobre América: de "los Diezmos Eclesiásticos" que le pertenecen "por concesiones Apostólicas de los Sumos Pontífices" (Libro I, Título XVI, Ley I); de "los dos novenos" calculados sobre los diezmos correspondientes a las iglesias que se erijan (Libro VIII, Título XXIIII, Ley I); de las rentas producidas por los Arzobispados y Obispados vacantes (Ley II); de lo producido por las Bulas de la Santa Cruzada, que pasa a las Cajas Reales (Libro I, Título XX, Leyes I y XXVI) y se relaciona con lo que expusimos en el apartado 2.629; de la avería, contribución que, "de todo lo que se llevare, y traxere de las Indias", se ha de pagar para cubrir los gastos que para el Estado resultan de la protección que brinda al tráfico marítimo (Libro VIIII, Título VIIII, Ley I); del tributo que como "súbditos y vasallos" deben dar "en moderada cantidad de los frutos de la tierra", según lo hacían por las costumbres precolombinas, los indios (Libro VI, Título V, Ley I), si no son Caciques ni hijos suyos (Ley XVIII); de "la renta de las Encomiendas de que se hubiere denegado la confirmacion" (Libro VIII, Título VIIII, Ley XXIIII); del "quinto" de los metales, piedras preciosas, perlas y ámbar, reconociéndose la propiedad estatal de las minas (Título X, Leyes I, II, VI, VII, XXXV, XXXXVI, XXXXVII, L, LI); de una parte, estipulada, de los tesoros descubiertos (Título XII, Ley I); de la mitad de lo que se descubriere en cuanto a tesoros o arqueología indígenas (Ley II); de una parte, variable, de lo que resultare económicamente "de rescate, prision, ó

muerte de Príncipe" (Título X, Ley III); de los "bienes mostrencos" (Título XII, Ley VI); de la "alcabala de lo que se vende, y compra universalmente por todos", tributo que grava las compraventas, que se declara "derecho" "antiguo, y justificado de los Reyes de Castilla", y que sirve "principalmente para conservacion, y sustento de las Armas marítimas" (Título XIII, Ley I); del "Almojarifazgo", derecho de aduana que se cobra por "las mercaderías" que entran en "las Indias" y salen de éstas, y es objeto del Libro VIII dentro del Título XV (Leyes I y II); de la "Media anata", derecho que se paga al Fisco al obtener un cargo, merced u honor, y es materia del mismo Libro en el Título XVIIII; de la "venta" de cargos, sobre la que trata su Título XX, y nosotros, en el apartado 2.646; de las "sisas", contribución que se cobra sobre géneros comestibles, menguando las medidas, con licencia del Rey (Libro IIII, Título XV, Ley I); del estanco, que recae sobre varios artículos y es materia del Título XXIII comprendido en el Libro VIII; "De los derechos de Esclavos", que se pagan por su introducción (Libro VIII, Título XVIII); de las "penas de Cámara", penas de carácter pecuniario (Libro II, Título XXV).

Cuestión IX: La Audiencia de Quito

2.688.—La Gobernación de Quito, a la que mienta el apartado 153, estuvo sujeta al régimen proveniente de las capitulaciones celebradas entre Carlos I de España (Carlos V de Alemania) y Francisco Pizarro, y así dependió de éste; pero había salido ya de ese régimen, es decir, pasado de la primera a la segunda de las dos épocas distinguidas en el apartado 2.596, antes de crearse la Real Audiencia de Quito, por Cédula Real expedida el 29 de agosto de 1563, incorporada dentro de la Recopilación como Ley X en el Título XV del Libro II. Entonces, la Gobernación de Quito, en sentido amplio, abarca un núcleo, la Gobernación de Quito en sentido estricto, y además tres gobernaciones satélites: las gobernaciones de Esmeraldas, Quijos y Yahuarsongo (González Suárez, obra citada, Libro III, Capítulo I).

La Real Audiencia de Quito se instituye como Audiencia subordinada (Libro III, Título III, Ley VI; Libro V, Título I, Ley V), y conserva esta calidad hasta que finaliza el régimen español: respaldado en un dictamen del Consejo de Indias emitido el 17 de mayo de 1819, el Rey negó el pedimento de elevar la Provincia de Quito a Capitanía General que había formulado el Presidente de la Audiencia de Quito don Juan Ramírez en 1816 reiterando solictudes de dos antecesores suyos, el inmediato don Toribio Montes y el que lo fue del Conde Ruiz de Castilla, Barón de Carondelet. Fue constante su integración: Presidente, cuatro Oidores y Fiscal. La institución del Regente, de que se ocupa el último párrafo del apartado 2.627, careció de importancia en la Audiencia de Quito, porque era titular de dicho cargo el de la Presidencia de ella.

Tratando de la provisión real de los cargos, el Libro V de la Recopilación, en la Ley I del Título II, indica las Provincias menores que abarca la Provincia mayor de Quito: "el Corregimiento de Quito"; "el Gobierno de Popayan", en parte, pues una "toca á la Real Audiencia de Santa Fe"; "el de los Quixos"; "el de Jaen de Bracamoros"; "el de Cuenca"; "el Corregimiento de las Ciudades de Loja, y Zamora, y Minas de Zaruma", "y el de Guayaquil". En el siglo XVIII, Guayaquil se elevó a Gobernación, y aumentaron también las circunscripciones inferiores, de las cuales carecería de congruencia ocuparse. Establecidas las Intendencias (apartados 2.631, 2.632 y 2.633), el distrito de la Audiencia de Quito debió comprender dos, la de Quito y la de Cuenca, si bien llegó a realidad solamente la segunda.

2.689.—Se crea la Real Audiencia de Quito como subordinada al gobierno del Virrey del Perú (Libro III, Título III, Ley VI), y así se restablece por Real Cédula expedida el 18 de febrero de 1720 después de que se suprimió por Real Cédula dictada el 27 de mayo de 1717 e institutora del Virreinato de Nueva Granada; pero, extinguido este Virreinato por Real Cédula cuya fecha es el 5 de noviembre de 1723 y erigido nuevamente el 20 de agosto de 1739, pasa a la "subordinación y de-

pendencia del Virrey" que es su titular, como "las demás subordinadas en los Virreinatos del Perú i Nueva España, en órden á sus respectivos Virreyes" (Vacas Galindo, "Colección de Documentos sobre Límites Ecuatorianos-Peruanos", "Documento Cuarto").

Realzó un tanto a la entidad regida por la Audiencia de Quito haberse creado en 1776 el Tribunal de Cuentas o Contaduría Mayor de Quito: así, salió en cuanto a judicatura de Hacienda pública de la dependencia del Tribunal de Cuentas de Santa Fe (apartados 2.618, 2.619 y 2.620).

2.690.—Al establecerse la Real Audiencia de Quito, se fijaron o indicaron sus límites: "tenga por distrito la Provincia de Quito, y por la Costa hácia la parte de la Ciudad de los Reyes, hasta el Puerto de Payta exclusive: y por la tierra adentro hasta Piura, Caxamarca, Chachapoyas, Moyobamba y Motilones exclusive, incluyendo hácia la parte susodicha los Pueblos de Jaen, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, la Zarza y Guayaquil, con todos los demas Pueblos que estuvieren en sus comarcas y se poblaren: y hácia la parte de los Pueblos de la Canela y Quixos, tenga los dichos Pueblos, con los demas que se descubrieren: y por la Costa, hácia Panamá, hasta el Puerto de la Buenaventura inclusive: y la tierra adentro á Pasto, Popayan, Cali, Buga, Chapanchica y Guarchicona; porque los demas Lugares de la gobernacion de Popayan son de la Audiencia del Nuevo Reyno de Granada, con la qual, y con la Tierra firme parte términos por el Septentrion: y con la de los Reyes por el Mediodia, teniendo al Poniente la Mar del Sur, y al Levante Provincias aun no pacíficas, ni descubiertas" (Cédula de 1563 ya citada que se incorporó en la Recopilación dentro del Libro II como Ley X del Título XV).

A pesar de los cambios a que estuvo sujeta por efecto de las reformas borbónicas en la primera mitad del siglo XVIII, la Audiencia de Quito, suprimida por breve lapso, restablecida bajo la misma dependencia del Virrey del Perú, llevada a la del Virrey de Nueva Granada; sus límites se conservaron incólumes hasta

1740, cuando se dictó una Real Cédula concerniente a ellos. La Real Cédula de 18 de febrero de 1720 que, antes de que se extinga el Virreinato de Nueva Granada, vuelve a constituir la Real Audiencia de Quito; preceptúa "que en la Ciudad de Sn Francisco de Quito se buelba á establecer la Audiencia segun estaba antes, y en la forma que se executo en su primera hereccion, y se previene en la Ley diez, titulo quince, Libro Segundo dela recopilación de Indias, con un Presidente, quatro ohidores, que tambien sean Alcaldes del crimen y un fiscal"; "estando" "el Presidente" "subordinado como estaba antes de la extincion dela Audiencia al Virrey del Perú, que reside en Lima de cuya jurisdicción ha de ser y no del Virreynato de Santa Fee" (Tobar Donoso, "El Restablecimiento de la Audiencia de Quito"). Suprimido el Virreinato de Santa Fe o Nueva Granada por Cédula de 5 de noviembre de 1723, la Cédula de 20 de agosto de 1739 que lo vuelve a erigir, dice que se agreguen a él entre otras provincias las del "Reyno de Quito y Guayaquil"; "Que subsistan las Audiencias de Quito y Panamá como estan; pero con la misma subordinación y dependencia del Virrey", ya referidas en el apartado 2.869. Una Real Cédula de 1740, por lo que de su texto se conoce, reforma los límites con los que se creó la Audiencia de Quito en 1563, ya que la línea separadora que puntualiza para ella comienza por Túmbez, "en la Costa del Pacífico, sigue por las serranías y demas cordilleras de los Andes, por la jurisdicción de Paita y Piura, hasta el Marañón, a los 6 grados 30 minutos de latitud Sur y la tierra adentro, dejando al Perú la jurisdicción de Piura, Cajamarca, Moyobamba y Motilones; y por la Cordillera de Jeveros, atravesando el río Ucayalli, a los 6 grados de latitud Sur, hasta dar con el Río Javarí o Jauri, en la confluencia del Carpi; y las aguas de éste al Solimoes o Amazonas; y las de éste abajo hasta la boca más occidental del Caquetá o Yaporá, en que comienzan los límites con el Brasil" (Jorge Pérez Concha, "Ensayo histórico-crítico de las relaciones diplomáticas del Ecuador con los Estados limítrofes", Capítulo de introducción, II): la Real Cédula de 1740 disminuye el territorio de la Real Audiencia de Quito, cuyo ámbito se mantiene incólume desde ella.

No se opone al aserto de la incolumidad territorial o limítrofe ni la Real Cédula de 15 de julio de 1802 relativa a Mainas, ni la Real Orden de 7 de julio de 1803 concerniente a Guayaquil, una y otra ampliatorias de la autoridad del Virrey de Lima en ciertos aspectos. Ocupémonos de estas normas en sendos apartados.

2.691.—Por la Cédula ya citada de 15 de julio de 1802 el Rey expresa:

"Para resolver mi Consejo de las Yndias el Expediente sobre el Govierno temporal de las Missiones de Maynas en la Provincia de Quito, pidio Informe a Don Francisco Requena, Governador y Comandante General que fué de ellas, y actual Ministro del propio Tribunal, y lo executó en 1º de Abril de 1799, remitiendose á otro que dió con fecha de 29 de Marzo anterior, acerca de las Missiones del Rio Ucayale, en que propuso para el adelantamiento espiritual y Temporal de unas y otras, que el Govierno y Comandancia General de Maynas, sea dependiente de ese Virreynato, segregandose del de Santa Fé todo el territorio que las comprehendia; como asi mismo otros terrenos y Missiones confinantes, con las propias de Maynas existentes por los ríos Napo, Putumayo y Yapurá: Que todas estas Missiones se agreguen al Colegio de propaganda fide de Ocopa, el qual actualmente tiene las que estan por los ríos Ucayale, Guallaga, y otros colaterales con Pueblos en las montañas, inmediatas á estos rios, por ser aquellos Misioneros los que mas conservan el fervor de su destino: Que se erija un Obispado que comprehenda todas estas Missiones reunidas con otros varios pueblos y Curatos proximos á ellas que pertenecen á diferentes Diocesis, y pueden ser visitados por este nuevo Prelado, el qual podra prestar por aquellos Paises de Montañas los socorros espirituales que no pueden los Misioneros de diferentes Religiones y Provincias, y que las sirven los distintos superiores regulares de ellas, ni los mismos Obispos que en el dia extienden su jurisdiccion por aquellos bastos y dilatados territorios, poco poblados de Christianos, y en que se hallan todavia muchos infieles sin haver entrado desgraciadamente en el gremio de la Santa Iglesia. Sobre estos tres puntos

informo el dicho Ministro Requena, se hallaban las Missiones de Maynas en el mayor deterioro y que solo podian adelantarse estando dependientes de ese Virreynato, desde donde podian ser mas pronto auxiliadas, mejor defendidas, y fomentarse algun comercio, por ser accesibles todo el año los caminos de esa Ciudad á los embarcaderos de Jaen, Moyobamba, Lamas, Playagrande, y otros puertos, todos en distintos rios, que dan entrada á todas aquellas Missiones, siendo el temperamento de ellas, muy analogo con el que se experimenta en los valles de la costa al Norte de esa Capital. Expuso tambien era muy preciso que los Misioneros de toda aquella governacion, y de los Paises que devia comprehender el nuevo Obispado, fuesen de un solo instituto, y de una sola Provincia, con verdadera vocacion para propagar el Evangelio, y que sirviendo los del Colegio de Ocopa las Missiones de los rios Guallaga y Ucayale, seria muy conveniente se encargase tambien de todas las demas que proponia incorporar, bajo de la misma nueva Diocesis, de conformidad que todos los pueblos que á esta se le asignasen, fuesen servidos por los expresados Misioneros de Ocopa, y tuviesen estos varios Curatos y hospicios á la entrada de las Montañas, por diferentes caminos en que poder descansar y recogerse en sus incursiones religiosas: Ultimamente, informó el mismo Ministro que por la conveniencia de confrontar, en quanto fuese posible, la extencion militar de aquella Comandancia General de Maynas, con la espiritual del nuevo Obispado, devia este dilatarse, no solo por el rio Marañón abajo hasta las fronteras de las Colonias Portuguesas, sino tambien por los demas rios que en aquel desembocan, y atraviesan todo aquel bajo y dilatado Pais de uniforme temperamento transitable por la navegacion de sus aguas, extendiéndose tambien su jurisdiccion á otros Curatos que estan á poca distancia de los rios, con corto y facil camino de montaña intermedia, á los quales por la situacion en que se hallan nunca los han visitado sus respectivos Prelados diocesanos á que pertenecen. Visto en el referido mi Consejo pleno de Yndias, y examinado con la detencion que exige asunto de tanta gravedad el circunstanciado informe de Don Francisco Requena, con quanto en el mas expuso muy detalladamente sobre otros particulares, dignos de la mayor

reflexion: lo informado tambien por la Contaduria general y lo que dijeron mis fiscales: me hizo presente en consultas de 28, de Marzo y 7 de Diciembre de 1801, su dictamen, y haviéndome conformado con él: he resuelto se tenga por segregado del Virreynato de Santa Fé, y de la Provincia de Quito, y agregado á ese Virreynato el Govierno y Comandancia General de Maynas con los pueblos del Govierno de Quijos, excepto el de Papallacta por estar todos ellos á las orillas del rio Napo, ó en sus inmediaciones, estendiendose aquella Comandancia General, no solo por el rio Marañón abajo hasta las fronteras de las Colonias Portuguesas, sino tambien por todos los demas rios que entran al mismo Marañón por sus margenes Septentrional y Meridional, como son Morona, Guallaga,, Pastaza, Ucayale, Napo, Yavari, Putumayo, Yapurá, y otros menos considerables, hasta el paraje en que estos mismos por sus saltos y raudales inaccesibles, dejan de ser navegables; debiendo quedar tambien a la misma Comandancia General los pueblos de Lamas y Moyobamba, para conformar en lo posible, la jurisdiccion eclesiastica y militar de aquellos territorios, á cuyo fin os mando, que quedando como quedan agregados los goviernos de Maynas y Quijos, á ese Virreynato, auxilieis con quantas providencias juzgueis necesarias, y os pidiere el Comandante general, y que sirva en ellos no solo para el adelantamiento y conservacion de los Pueblos, y custodia de los Misioneros, sino tambien para la seguridad de esos mis Dominios, impidiendose adelanten por ellos los vasallos de la corona de Portugal, nombrando los cabos subalternos ó tenientes de governador que os pareciere necesarios para la defensa de esas fronteras, y administracion de justicia. Asi mismo he resuelto poner todos esos Pueblos y Missiones reunidas á cargo del Colegio Apostolico de Santa Rosa de Ocopa, de ese Arzobispado, y que luego que les esten encomendadas las doctrinas de todos los pueblos que comprehende la jurisdiccion designada á la expresada Comandancia General y nuevo Obispado de Missiones, que tengo determinado se erija, dispongais que por mis Reales Caxas mas inmediatas se satisfaga sin demora á cada religioso misionero de los que efectivamente se encargasen de los pueblos igual sinodo al que se contribuye á los empleados en las antiguas que estan á cargo

del mismo Colegio: que teniendo este, como tiene, facultad de admitir en su gremio á los religiosos de la Provincia del mismo Orden de San Francisco, que quieran dedicarse á la propagacion de la Fe, aliste desde luego á todos los que la soliciten con verdadera vocacion, y sean aptos para el ministerio apostolico, prefiriendo á los que se hallan en actual exercicio de los que pasaron a la Provincia de Quito, con este preciso destino, y hayan acreditado su celo por la conservacion de las almas que les han sido encomendadas, sin que puedan separarse de sus respectivas reducciones en el caso de no querer incorporarse al Colegio, hasta que este pueda proveerlas de misioneros idoneos. Que á fin de que haya siempre los necesarios para las ya fundadas, y para las que puedan fundarse de nuevo en aquella dilatada miés, dispongais que si no tuviese noviciado el expresado Colegio de Ocopa, lo pongan precisamente, y admitan en él á todos los españoles, europeos ó americanos, que con verdadera vocacion quieran entrar de novicios, con la precisa circunstancia de pasar á la predicacion evangelica, siempre que el Prelado los destine á ella, por cuyo medio habra un plantel de Operarios de virtud y educacion qual se requiere para las Missiones, sin tener que ocurrir á colectarlos en las Provincias de estos mis Reynos. Tambien he resuelto se erijan Hospicios para los misioneros dependientes del Colegio de Ocopa en Chachapoyas, y Tarma, y que el Convento de la Observancia que existe en Guanuco, se agregue al enunciado Colegio para el servicio de las Missiones, cuyos hospicios son muy necesarios a los religiosos, como lo informó Dn Francisco Requena, para las entradas y salidas, recuperar la salud, y acostumbrarse á los alimentos y ardiente temperamento de aquellos bajos y montuosos paises, que bañan los rios del Marañón, y Guallaga, Ucayale, Napo, y otros que corren por aquellas profundas é interminables llanuras, y con este mismo fin, he determinado hagais entregar con la mayor brevedad á dicho Colegio de Santa Rosa de Ocopa, los Curatos de Lamas y Moyobamba para que tengan los misioneros mas auxilios, y faciliten la llegada a los embarcaderos inmediatos a los rios Guallaga y Marañón, conservando y manteniendo los mismos misioneros para sus entradas desde Guanuco, á los puertos de Playagrande, Cuchero y

Mairo que dan paso a las cabeceras del rio Guallaga, y las aguas que van al Ucayale, las reducciones y pueblos situados en los caminos que desde dicha ciudad de Guanuco hay a los tres referidos puertos, teniendo de este modo varias rutas para que segun fuesen las estaciones, puedan entrar sin interrupcion en los dilatados campos que se les encomienda, para estender entre sus habitantes la luz del Evangelio. Ygualmente he resuelto erigir un Obispado en dichas Missiones, sufraganeo de ese Arzobispado, á cuyo fin se obtendrá de Su Santidad el correspondiente Breve, deviendo componerse el nuevo Obispado de todas las conversiones que actualmente sirven los misioneros de Ocopa, por los rios Guallaga, Ucayale, y por los caminos de montañas que sirven de entrada á ellos, y estan en la jurisdiccion del Arzobispado de Lima: de los Curatos de Lamas, Moyobamba, y Santiago de las montañas, pertenecientes al Obispo de Truxillo: de todas las Missiones de Maynas: de los Curatos de la Provincia de Quijos, excepto el de Papallacta: de la doctrina de Canelos en el rio Bobonaza, servidas por padres dominicos: de las Missiones de religiosos mercenarios en la parte inferior del rio Putumayo perteneciente al Obispado de Quito, y de las Missiones situadas en la parte superior del mismo rio Putumayo, y en el Yapurá llamadas de Sucumbios, que estaban á cargo de Padres Franciscanos de Popayan, sin que puedan por esta razon separarse los Eclesiasticos Seculares ó Regulares que sirven todas las referidas Missiones ó Curatos, hasta que el nuevo Obispo disponga lo conveniente...." (cita tomada de "La cuestión de límites entre las repúblicas del Ecuador y el Perú", Segundo Alvarez Arteta, y de Vacas Galindo, obra citada, Documento, XIX).

El Monarca manifiesta los antecedentes de lo que decide, y en el texto de esto comprende la expresión de los fines que se propone conseguir. Los antecedentes consisten en un informe tocante al "Govierno temporal de las Missiones de Maynas en la Provincia de Quito" y en dictámenes favorables recaídos sobre él. En armonía con tales antecedentes, se decide concentrar dichas misiones en cuanto a su rectoría y desempeño; erigir un obispado para aquéllas; y, poniéndolas "reunidas, á cargo del Cole-

gio Apostolico de Santa Rosa de Ocopa", perteneciente al arzobispado de Lima, y buscando "conformar en lo posible la jurisdiccion eclesiastica y militar"; "se tenga por segregado del Virreinato de Santa Fé, y de la Provincia de Quito, y agregado" al Virreinato de Lima "el Govierno y Comandancia General de Maynas" con ciertas extensiones y limitaciones espaciales.

Como se entiende por los apartados 2.623 y 2.627, la limitación territorial de la autoridad que compete a los Virreyes, procede o es posible sólo a través de una Provincia mayor o con referencia a ésta: el Virrey preside la Audiencia de una Provincia mayor, ejerce el "Govierno superior" de varias Audiencias, y además el Gobierno común o Administración de aquellas cuyo carácter es el de subordinado. Al decirse que se agrega al Virreinato de Lima el Gobierno y Comandancia general de Mainas, no se expresa que se lo agrega a ninguna Provincia mayor: la agregación no implica modificación territorial, sino tan sólo, en concordancia con la finalidad enunciada de acordar en su ámbito la jurisdicción eclesiástica y la militar, extensión de la autoridad del Virrey del Perú en uno de los aspectos que comprende lo administrativo, dentro del territorio de una de las Provincias mayores sujetas al Virrey de Nueva Granada o Santa Fe.

2.692.—Por Real Orden de 7 de julio de 1803, "debe depender el govierno de Guayaquil del Virey de Lima, y no del de Santa Fé", a propuesta de "la Junta de Fortificaciones de América"; porque el segundo no puede como el primero darle oportunamente "los primeros auxilios". Una Real Cédula de 23 de junio de 1819, recordando que dicha Real Orden concedía al Virrey de Lima solamente "jurisdiccion y superioridad en lo respectivo á la defensa de la ciudad y Puerto de Guayaquil", preceptúa "la reposicion de la ciudad de Guayaquil y su Provincia al ser y estado" anteriores a los efectos del cambio que se aclara.

Esta Cédula, declarando falta de segregación territorial en la Real Orden de 1803 que trata de Guayaquil, corrobora la tesis

de que no puede haber tal segregación si no se puntualiza ensanche de una Provincia mayor en detrimento de otra.

CAPITULO 96: CONJUNTO DE FACTORES PARA LA FORMACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

SECCION I: CONSIDERACION GENERAL DE ESTE CONJUNTO

2.693.—Aunque, como lo manifiesta el apartado 2.679, la distinción de clases en la América española no es distinción racial, ni se puede hablar de raza española; cabe considerar a lo indígena y a lo hispánico en calidad de elementos de la Nación quiteña por los que ésta devino lo que es. Lo indígena se amoldó a las instituciones propias de lo hispánico, de manera tan completa que ellas imprimieron con mayor fuerza sus caracteres en lo primero que en lo segundo: aun hoy día los indios y quienes a ellos se aproximan, si pertenecen a la clase inferior (apartado 2.682), conservan por lo general tradiciones y costumbres derivadas de prácticas e instituciones implantadas por los españoles en América; mientras que los blancos o tenidos por blancos (apartado 2.679) han desechado u olvidado, asimismo por lo general, esas tradiciones o costumbres, tales prácticas e instituciones. Por esto, la organización indígena precolonial no influye, o lo hace imperceptiblemente, en el Derecho Constitucional ecuatoriano, y los factores que intervienen para el desarrollo del Derecho español hasta la época en que la Nación quiteña se independiza de España, son muy importantes para la formación del Derecho Constitucional rector del Estado que esa Nación forma.

En virtud de las relaciones de lo jurídico y lo social y dada la estructura del Orden jurídico, los factores que influyen en la formación del Derecho Constitucional de un Estado se confunden o casi se identifican con los que influyen en la formación del mismo Estado, y, si se trata de los relativos al ecuatoriano y éste se forma por la Sociedad civil quiteña o ecuatoriana y dicha

Sociedad civil estaba antes de constituirlo dentro de la organización general dada a la América española, esos factores se hallan estrechamente vinculados con los que influyen en la formación de los otros Estados americanos cuyas sociedades integraron España, cuando no se identifican los unos y los otros.

Como lo expresamos anteriormente (en el apartado 2.595), por la distancia respecto de la sede del Gobierno español y las necesidades de la colonización, las cuales crearon ciertas analogías entre las circunstancias dentro de las que se desarrolló la organización de la Iberia cristiana de la Epoca de la Reconquista y aquellas dentro de las que se organizó la América integrante de España; en esta América se conservaron ciertas formas de descentralización y ciertos elementos democráticos, ciertas instituciones, de la Iberia medioeval y ciertos caracteres de su Derecho que desgraciadamente en España se habían debilitado ya durante la Epoca Moderna. La organización de los Estados ibéricos cristianos existentes en la Epoca de la Reconquista respondía a una concepción del Derecho y, por lo mismo, de la autoridad, y por eso el hecho de que se conservaran en la América española elementos o aspectos de dicha organización, es indicio de que en ella se participaba, siquiera en algunos aspectos, de la concepción jurídicopolítica de dichos Estados.

En la organización y el espíritu medioevales domina el localismo, que exige descentralización estatal, limitaciones del Poder central en favor de las sociedades totales inferiores que integran la sociedad que constituye el Estado. Desde los primeros tiempos siguientes a la conquista se manifiestan, no siempre con finalidades justas ni dignas de aprobación, en América española, los anhelos descentralizadores, que sostienen "derechos" de los núcleos políticos españoles de América frente al poder de la Metrópoli. En la rebelión de los encomenderos (apartado 2.671), contra el representante de la Corona llegado al Perú para aplicar las disposiciones protectoras de los indios (1544-1548), los sublevados anímanse por afanes autonómicos y quieren hacer lo que en otros tiempos los hijosdalgo de Castilla cuando el Rey quebrantaba los privilegios que se les habían concedido. En la

"Revolución de las Alcabalas", estallada en Quito (1592-1593), se desarrolla una lucha entre el Poder local (municipal) y la autoridad delegada del Poder central. En la "Revolución de los Estancos", que se produce en Quito (en 1765), y los otros movimientos que en diversos lugares de América originan las reformas fiscales introducidas por el Gobierno español, se traduce la indignación que producen en las localidades los nuevos tributos que se les imponen por aquél, indignación que induce a creer que sus pueblos se tenían por asistidos del derecho, cuyos titulares venían a ser los Municipios en los Estados ibéricos cristianos medioevales como integrantes de las Cortes, uno de cuyos brazos consistía esencialmente en representación de ellos (según lo recuerdan los apartados 2.517, 2.518, 2.535 y 2.537), de ser consultados sobre las nuevas contribuciones que quisieran establecerse, antes de que se implantaran por el Poder central. Y en estos movimientos locales, en estas reminiscencias de los elementos democráticos y descentralizadores propios de la Edad Media ibérica, desempeñan casi siempre los Cabildos, cuyo poder es también reminiscencia de aquella Epoca, papel importantísimo.

Los caracteres medioevales cuya fuerza es tan grande en la América española, producen dentro de ésta la tendencia de separarse de la España peninsular, unidos a la resonancia que en las sociedades de Hispanoamérica alcanzan los defectos (anotados al final del apartado 2.601) que la distancia —a la cual deben, principalmente, su existencia y su fuerza en América esos caracteres, como lo indica el apartado 2.595— causa en el régimen hispanoamericano, y también al hacer que dichas sociedades mirasen con disgusto ciertas actuaciones gubernativas del siglo XVIII que eran terminante manifestación de centralismo y absolutismo, características de la Edad Moderna (apartados 2.370, 2.371, 2.380 y 2.556) que hasta entonces en la organización española de América estuvieron bastante velados.

2.694.—Con pequeña separación en el tiempo respecto de las manifestaciones del régimen típico de la Edad Moderna (apartado 2.370), se hace sentir en las sociedades de la

América española la influencia de los factores que en general producen el advenimiento de la Edad Contemporánea (apartado 2.371): las teorías o tendencias que preparan la Revolución francesa de 1789, y ésta misma, empiezan a conmover aquellas sociedades, cuyas clases elevadas en parte se proponen seguir sus huellas, movidas por el disgusto que les provocan ciertos defectos del régimen español, y en especial las recientes manifestaciones de centralismo y absolutismo.

Así, para producir la tendencia emancipadora súmanse elementos y caracteres de la organización política ibérica cristiana predominante en la Epoca de la Reconquista y del espíritu público a ellos correspondiente —elementos, caracteres y espíritu que en parte son reminiscencias de la España visigoda—, y la influencia de las teorías o doctrinas que preparan la Revolución francesa de 1789, y de ésta en sí, unidos por su común rechazo para el absolutismo monárquico.

SECCION II: PRECIPITANTES

2.695.—Los factores que producen la tendencia emancipadora, adquieren fuerza suficiente para llevarla a la práctica, sobre todo por la influencia de tres acontecimientos, que son: la expulsión de los jesuítas de la América española, la independencia de Colonias inglesas de Norteamérica y la invasión de España proveniente de Napoleón Bonaparte.

2.696.—La expulsión de los jesuítas —realizada en 1767 por orden de Carlos III—, a la vez que desagradaba a gran parte de la población, creaba poderosos enemigos al régimen español de América, pues muchos de los jesuítas expulsados, aprovechando de sus grandes conexiones con las sociedades americanas y la influencia que en éstas habían tenido, desde Europa promueven y en realidad dirigen una intensa agitación antiespañola.

2.697.—La independencia de Colonias inglesas de Norteamérica, proclamada en 1776, entrañó un triunfo

del individualismo, al prevalecer éste en las instituciones del Estado que de ella surgió. La entidad política denominada los Estados Unidos de América se inspiró en la "Revolución Gloriosa" de 1688 que, derrocando a Jacobo II, Estuardo, colocó en el Trono inglés a su yerno Guillermo de Orange, cuya elevación consagró, en 1689, la Declaración de Derechos que, aprobada por el Parlamento y aceptada solemnemente por el Monarca, respondía al mismo espíritu que movió al Parlamento a presentar su Petición de Derechos al Rey Carlos I, el cual, contradiciendo su primitivo asentimiento, provocó una revolución que lo condenó a muerte en 1649 y estableció la República, la que, como el alzamiento que la originó, llevaron a la práctica en lo estatal al puritanismo religioso, que exacerba a la tendencia individualista introducida por los protestantes en el cristianismo (Sutherland, "De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana", Capítulos IV, V, VI y VII; Cantú, "Historia Universal", Epoca XV, Capítulo XXVI). Es interesante anotar que para la Petición de Derechos hay precedentes medioevales, el principal de los que consiste en la Carta Magna, impuesta en 1215 por los Barones y altas personalidades eclesiásticas al Rey Juan sin Tierra (Sutherland, obra citada, Capítulo II). La Carta Magna, para la cual hay antecedentes en normas análogas del siglo XII y múltiples confirmaciones, y las referidas Petición y Declaración de Derechos establecen para crear tributos el requisito de contarse con la voluntad de quienes representan a aquellos sobre los que pesan. Las Colonias Norteamericanas, para su alzamiento contra Inglaterra, adujeron serles inaceptable que el Parlamento de Londres les impusiera contribuciones, pues no estaban representadas en él.

El buen éxito obtenido por dichas Colonias y por el individualismo que las animó, otorgó prestigio y estimuló a quienes en la America española propugnaban su separación de la España peninsular y profesaban aquel principio. Para estimar el perjuicio en que el anotado buen éxito se traduce para España, es congruente atender a dos circunstancias: la de que España, por aliada de Francia, ayudó junto con ésta a la emancipación norteamericana, provocando en Inglaterra un afán de desquite que,

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

unido a conveniencias comerciales, le movió a otorgar efectivo apoyo para la separación de la América española, y la de que el nuevo Estado Norteamericano, anheloso de predominar en aquélla, se empeñó en que formara Repúblicas independientes de la España peninsular. Tratemos de estas dos circunstancias en párrafos separados.

Surge un intercambio de elementos incendiarios. El norteamericano Benjamín Franklin, gran dignatario de la Masonería, trasládase a París y, en una sociedad monárquica ya minada, logra una febril agitación de los más altos círculos en favor de la causa emancipadora y de su fundamental declaración de derechos; cuenta con ágiles cooperadores, como el famoso escritor Beaumarchais, aristócrata de nuevo cuño para quien el triunfo de esta causa se ha convertido en un gran negocio pecuniario (Conde de Fernán Núñez, "Vida de Carlos III", Segunda Parte, Capítulo IV). En febrero de 1778 se concluye el Tratado de la Unión Norteamericana y Francia, la cual, ayudando a aquélla, entra en una guerra que la hunde en una terrible crisis económica, coadyuvante de la Revolución francesa de 1789, como las ideas que desembocaron en ésta, lo fueron de la tendencia separatista norteamericana. Después de manifestar repugnancia y sólidas razones contrarias, el Rey de España, fiel al "pacto de familia", que unía a las Casas reales borbónicas, entra en la guerra el 16 de junio de 1779.

"Nuestra Confederación —escribía el norteamericano Jefferson en París el año de 1786— debe considerarse como la red desde donde toda América, Norte y Sur, ha de poblarse. Debemos preocuparnos por no ejercer demasiado pronto una presión sobre los españoles, pues esos países no pueden estar en mejores manos. Mi miedo es sólo que los españoles sean demasiado débiles para conservar esas posiciones hasta el momento en que nuestra población sea lo suficentemente progresiva para irselas quitando pedazo a pedazo".

Jefferson llegó en 1800 a la Presidencia de la Unión Norteamericana e influyó de tal manera en la orientación política de su

patria, ya en el campo interno, ya en lo internacional, que mereció ser llamado el "más grande teórico y práctico de la democracia americana" (Luckwaldt).

Poco antes de comenzar el Siglo XIX (1795), la Unión Norteamericana obtuvo un notable "pedazo" de la América hispana: el aventurero Godoy, Ministro de Carlos IV, cedió a los Estados Unidos gran parte de los dominios españoles situados al Oriente del Mississipi.

Más tarde, los Estados Unidos de América revelaban conceptuar como su interses a los de la América latina, al declarar el Presidente Monroe, en su mensaje de 2 de dicembre de 1823, que cualquier intervención de potencia europea endrezada a presionar o dirigir "el destino" "de las nuevas Repúblicas" en ella formadas se consideraría "como un acto hostil hacia los Estados Unidos" (Dexter Perkins, "La Política Exterior Norteamericana", Capítulo I).

2.698.—La invasión napoleónica, producida en 1808, puso de relieve la degeneración de la Corte española, degeneración en que fue cayendo poco a poco después de la muerte de Carlos III (apartado 2.585); mermó la fuerza y el prestigio del Régimen español de América; hizo que muchos creyeran llegada la ocasión para que América dejara de ser parte de España, parte y no Colonia como lo dice el apartado 2.595, y preparó la separación revelando o suscitando varias esciciones e impidiendo se realizarán benéficos planes descentralizadores ya concebidos.

La repugnanacia correspondiente a esa degeneración y el anhelo de un régimen constitucional, además de intereses rastreros, impulsaron a ciertos españoles nacidos en la Península o en América a dar su apoyo para José Bonaparte. Entre la abrumadora mayoría de sus adversarios, partidarios de Fernando VII, conceptuado el Rey legítimo, surgió, como lo manifiesta el apartado 2.586, con fondo ideológico, la escisión de tres tendencias: la de preservar para el Rey el poder de que le privó la invasión, la

de introducir una Monarquía moderada como lo había sido la de los Estados cristianos iberos medioevales, y la de limitar aquélla por Constitución que respondiera a los principios liberales. La cautividad del Rey español y la consiguiente creación en la Península de organismos que actuaban a nombre del Monarca y dirigían el movimiento nacional de resistencia contra Bonaparte, produjo una clara división entre peninsulares y criollos respecto de la situación jurídica de la América española: los primeros sostenían que ésta debía someterse a esos organismos, del mismo modo que al Rey, tanto más cuanto que en ellos se le había dado representación, y los segundos, que, mientras no hubiere Rey en condiciones de ejercer su autoridad, tocaba ejercitarla en América a organismos de ésta que obrasen directamente a nombre del Monarca y no bajo ninguno de los de la Península, a los Cabildos, depositarios de la Soberanía cuando el Rey no la podía ejercer, o a juntas cuya categoría fuera igual a la de esos organismos, unos y otras depositarios de la autoridad regia.

A menudo, las influencias de los aludidos conceptos de división se entrecruzan. Partidarios de la secesión americana cobijanse bajo la tesis descentralizadora característica de los criollos; mientras bonapartistas solapados preconizan la tesis centralista contando con la seguridad o la esperanza de que las autoridades designadas por la Junta o el Consejo que desde la Península personifica el poder de Fernando VII sean o devengan en definitiva favorables para la ambición napoleónica, justificando así que movimientos populares desconozcan en América a autoridades españolas tildándolas de "afrancesadas".

A través de la conducta adoptada por Fernando VII al ser restaurado en el Trono, habiendo fracasado la invasión francesa, ésta favorece la separación de la América española. El régimen despótico bárbaro que, como lo dice el apartado 2.587, instauró, desconociendo a la Constitución de 1812, Fernando VII en 1814; llevó a propugnar esa separación a casi todos los que defendían la tesis descentralizadora en falta de autoridad regia, y a distinguidos españoles penisulares liberales, a ingresar en las huestes americanas de la causa emancipadora. Poco después de que,

en 1818, el corrompido séquito del Monarca destruyó la posibilidad de una escuadra que auxiliara a los ejércitos que combatían la emancipación americana; en 1820, las fuerzas que debían pasar desde Cádiz par darles decisivo apoyo, se alzaron contra el Rey absoluto, proclamando la Constitución de 1812; como lo exponen los apartados 2.587 y 2.588 . Aun en América, dentro de los que dirigen —o dicen dirigir— la campaña española contra la emancipación, se levantan los constitucionalistas —partidarios del constitucionalismo de tipo francés— contra los absolutistas, ayudando así con eficacia a que la causa de la independencia triunfe definitivamente: altos oficiales adeptos al régimen constitucional deponen al Virrey del Perú don Joaquín de la Pezuela y designan en su lugar al Teniente General La Serna, aduciendo ser éste más capaz para dirigir la campaña; desconocen más tarde la acción de la Santa Alianza que restaura a Fernando VII como Rey absoluto, formando un verdadero centro de conspiración contra éste, y provocan la sublevación del Mariscal Olañeta, quien se levantó en Chuquisaca contra el Virrey La Serna y su círculo constitucionalista, los cuales de inmediato enviaron un ejército a combatirle, favoreciendo los planes de Bolívar y Sucre, como se reveló en Ayacucho.

La invasión napoleónica con sus preparativos corta los proyectos descentralizadores de la América integrante de España con relación a la Península. Cuando la paulatina penetración de ejércitos franceses, llevando a su colmo la desconfianza popular contra Carlos IV y su favorito Godoy, provoca indirectamente el motín de Aranjuez que, estallado el 19 de marzo de 1808, constriñe al primero a abdicar en favor de su hijo Fernando; se daban los últimos pasos para llevar a la práctica una organización general dentro de la que se establecerían en América Virreyes perpetuos y hereditarios, Príncipes reales y el propio Godoy, sometidos en cierta manera, principalmente por obligaciones tributarias, al Monarca de Madrid, que tomaría título imperial. Este plan, de 1806, modifica uno de 1804 que, elaborado por aquel favorito a semejanza del sistema napoleónico de Monarquías satélites, instituiría en América Príncipes regentes, Infantes de la

Casa Real que gobernarían asistidos por un Senado compuesto mitad de americanos y mitad de españoles y por Ministros responsables. Godoy se inspiró seguramente en un proyecto que el Ministro Conde de Aranda presentó en 1783 a Carlos III; que lo era de colocar Infantes de España como Reyes en América, el uno en Méjico, el otro en el Perú y el último en la Costa Firme, y que fue desechado por prevalecer las ideas centralistas de otro gran Ministro, el Conde de Floridablanca, quien las plasmó en una admirable reorganización gubernativa de América (Demetrio Ramos Pérez, "Entre el Plata y Bogotá", Capítulo II; Carlos de la Torre Reyes, "La Revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809", Capítulo II, 5). El naufragio de los referidos planes facilitó la emancipación americana.

SECCION III: FUENTES DE LA TENDENCIA EMANCIPADORA

Cuestión I: Distinción

2.699.—De dos fuentes viene, según se ha visto, la tendencia emancipadora hispanoamericana: las tradiciones constitucionales, descentralizadoras y democráticas de los Estados ibéricos cristianos medioevales, conservadas en América con mayor fuerza que en la Península, y los hechos e ideas que en general señalan el advenimiento de la Edad Contemporánea de la humanidad y que se resumen o condensan en la Revolución francesa de 1789. Ninguna influencia propia de lo indígena se observa en aquella tendencia: nombres correspondientes a tradiciones indígenas prehispánicas o a aspectos de la organización incaica se usan con frecuencia para designar movimientos o ideas que favorecen la emancipación americana; pero esos nombres no hacen sino decorar, disfrazándolos, movimientos e ideas que nacen de las fuentes precitadas.

2.700.—Quienes en América abrazan la causa de su emancipación respecto de España, lo hacen, unos, adheridos a esas tradiciones medioevales, profundamente católicas,

aceptando de la "ideología contemporánea" sólo uno que otro punto no opuesto al Catolicismo, uno que otro punto que procuran combinar con aquéllas, y poniendo a menudo a esas tradiciones nombres tomados de la mencionada ideología; y otros, adoptando los principios e ideas que preparan la Revolución francesa de 1789 y se condensan en ésta, los que caracterizan a la Edad Contemporánea (apartado 2.391), y acentúan la concepción individualista y abstracta del hombre y la sociedad, la separación entre el Derecho y sus fines propios y superiores y entre el Derecho y la moral, el capitalismo, el menosprecio por las sociedades intermedias entre el individuo y la que constituye el Estado, caracteres estos propios de la Edad Moderna, y, partiendo del individualismo como ésta y sacando una consecuencia diametralmente opuesta de él, llegan al desconocimiento del principio de la autoridad, como ya lo dijimos (apartado 2.371).

Cuestión II: Manifestaciones y concreción

2.701.—La primera fase, la fase auténticamente quiteña, de la lucha por la emancipación quiteña o ecuatoriana, se prepara y realiza por obra de individuos que pertenecen al primero de los dos grupos que distingue el apartado 2.700. Esta fase comienza propiamente cuando, formándose el 9 de agosto de 1809, aunque solemnemente el 10, la Junta de Gobierno de Quito; proclama, en la segunda de esas fechas, con arreglo a su nombre de "Junta Soberana", su independencia respecto de los órganos metropolitanos que durante la cautividad del Rey de España ejercen su autoridad, y declara obrar directamente a nombre del Monarca, sin subordinación a órgano alguno, actitud que es aprobada por el Cabildo abierto reunido en Quito el 16 de agosto, Cabildo en cuyo seno el Presidente de la Junta Soberana, Marqués de Selva Alegre, insistió en que el movimiento tenía por fin "la conservación de la verdadera religión, la defensa de nuestro legítimo Monarca y la propiedad de la patria"; y comprende a su vez dos etapas.

La institución de la Junta Soberana de Quito se caracteriza principalmente por la afirmación de la nacionalidad quiteña res-

pecto de los Virreinatos de Bogotá y Lima y por el rechazo contra todo cuanto pudiera coadyuvar para colocarla bajo el Gobierno bonapartista. Al magnífico Presidente de la Audiencia Barón de Carondelet, quien, cooperando para su gobierno con criollos quiteños notables, procuró defender los intereses de la comunidad a él sujeta y víctima de medidas de orden económico que beneficiaban a otras sociedades de esos Virreinatos más vinculadas con su respectiva sede (Ramos, "Entre el Plata y Bogotá", Capítulo IV); por su muerte, ocurrida en 1808, sucedió el inepto Conde Ruíz de Castilla, quien reveló hallarse dispuesto a rendir acatamiento al régimen de Bonaparte. La Junta Soberana, destituída del apoyo de gran parte de la Presidentecia y minada por discordias intestinas, tuvo que devolver el 25 de octubre su autoridad al Conde Ruíz de Castilla, con cuya restauración concluye la primera de las dos etapas.

El Conde Ruíz de Castilla recobró el poder sobre la base de una capitulación que, resultante de una propuesta formulada por el Presidente de la Junta, desde el 15 de octubre don Juan José Guerrero, y de la aceptación dada a varios puntos de ella el 24 de octubre por el Conde, "bajo palabra de honor" de éste, impedía perseguir y sancionar por haberse vinculado a la Junta, colocaba en su Presidencia al mismo Ruíz de Castilla, y daba a dicho Cuerpo el carácter propio de las Juntas peninsulares subordinadas a la Junta Central. Sin embargo, la venganza se sobrepuso al honor, como dice el doctor Manuel María Borrero ("Quito Luz de América", Capítulo llamado "Capitulación con Ruíz de Castilla"), y el 4 de diciembre, habiéndose ya deshecho la Junta de Quito, ordenó el Conde enjuiciar a "los reos de estado que fueron autores, auxiliadores y partidarios de la Junta Revolucionaria levantada el 10 de Agosto", "con todo el rigor de las leyes que no exceptúan estado, clase ni fuero", e hizo apresar a muchos. Su actitud tuvo que ver con la matanza que de numerosos detenidos se realizó por tropas limeñas el 2 de agosto de 1810 y con los desmanes de que la soldadesca hizo víctima a la ciudad de Quito en esa fecha y en el día siguiente. La indignación popular producida por la tragedia, colmando de temor al

ánimo del culpable Presidente, le movió a convocar para el 4 de agosto a Cabildo ampliado, en el que las autoridades proclamaron perdón y olvido, y decidieron saliesen de Quito las huestes que fueron instrumento de los referidos actos delictivos y preparar un digno recibimiento para don Carlos Montúfar (hijo del Marqués de Salva Alegre), que en breve arribaría a Quito comisionado por el Consejo de Regencia (sucesor de la Junta Central como lo vimos en el apartado 2.586) para restablecer la paz coordinando los afanes autonómicos con la subordinación al Poder Central. Llegando Montúfar el 12 de septiembre, reunió el 19 una asamblea que resolvió constituir en Quito la Junta Superior de Gobierno subordinada al Consejo de Regencia, presidida por el Conde Ruíz de Castilla, e integrada por múltiples miembros, entre otros, como vocales natos, el Obispo de Quito y el Comisionado regio, y por el Marqués de Selva Alegre, electo Vicepresidente. De esta manera, con el establecimiento de la nueva Junta, se inicia la segunda de las dos etapas distinguidas en la primera fase de la lucha por la emancipación quiteña o ecuatoriana. Esa nueva Junta sufrió una rápida evolución, pues don Carlos Montúfar objetó aduciendo falta de formalidades jurídicas perfeccionadoras el nombramiento de don Joaquín Molina como Presidente de Quito, impidiéndole llegar a la Capital y forzándolo a quedarse en Cuenca, y desacató la orden que el Consejo de Regencia le impartiera (el 5 de junio de 1811) de regresar a la Península; en octubre de 1811, Ruíz de Castilla, ya sin autoridad, la renunció oficalmente; lo reemplazó el Obispo de Quito, Monseñor José Cuero y Caicedo, y se convocó un Congreso representativo de la Presidencia de Quito, el que, reunido desde el 4 de diciembre de 1811, el 11 de diciembre volvió a proclamar la independencia de Quito, y dictó en 1812 la Constitución del Estado de Quito, firmada el 15 de febrero. Desgraciadamente, no lo fue por todos los miembros del Congreso, pues, suscitándose una profunda división en las esferas directivas entre los partidarios del Marqués de Selva Alegre y los del Marqués de Villa Orellana, ambos miembros de las dos Juntas, los Diputados comprendidos entre los segundos abandonaron el Congreso y formaron otro disidente en Latacunga, contando con el apoyo del

Coronel Francisco Calderón, quien, desde Alausí, abandonando el sitio que le tocaba como defensor de la causa quiteña, marchó velozmente sobre la Capital, en la que fueron perseguidos el Marqués de Selva Alegre, designado por el Congreso para un alto cargo, y su hijo el Coronel don Carlos Montúfar, el cual de Comisionado regio devino el principal Jefe militar de quienes propugnaban esa causa, así como otros prominentes miembros de la familia Montúfar. La escisión facilitó que se restaurara el régimen español: sustituido el Presidente Molina por el General Toribio Montes, llegó éste el 21 de junio de 1812 a Guayaquil, desde donde inició la ofensiva contra Quito, ciudad que ocupó el 8 de noviembre de 1812, terminando así la segunda etapa de que hemos tratado.

Es interesante anotar que en el proceso instruído contra los patriotas por precepto del Conde Ruíz de Castilla, la tesis defensiva de ellos fue la de que habían sostenido al Rey oponiéndose a quien pretendía usurpador su Trono y a los que eran proclives al apoyo para el usurpador. También lo es subrayar que la Constitución Quiteña de 1812 prescribe que sea Rey en el Estado de Quito el mismo individuo que es Monarca de España, y así establece la unión personal entre el Estado de Quito y el Estado español, difiriendo así sustancialmente del Acta por la que, como lo dijimos, se instituyó solemnemente, el 10 de agosto de 1809, la Junta Soberana de Quito, según lo exponemos en el párrafo siguiente.

Por el Acta referida, "Dada y firmada en el Palacio Real de Quito á 10 de Agosto de 1809", "los infrascritos diputados del pueblo", declaran "solemnemente haber cesado en sus funciones los magistrados actuales de esta capital y sus provincias"; "en su virtud los del barrio del centro ó Catedral" eligen y nombran dos "representantes de él", y los de los otros barrios, uno por cada cual; dicen que estos representantes "unidos con los representantes de los cabildos de las provincias sujetas actualmente á esta Gobernación y las que se unieren voluntariamente á ella en lo sucesivo como son Guayaquil, Popayán, Pasto, Barbacoas y Panamá, que ahora dependen de los vireinatos de Lima y Santa Fé,

las cuales se procurará atraer, compondrán una Junta Suprema que gobernará interinamente á nombre y como representante de nuestro legítimo Soberano el señor don Fernando VII y mientras Su Majestad recupera la Península, ó viene á imperar en América"; designan tres "Ministros ó Secretarios de Estado", "el primero para el Despacho de los negocios extranjeros y de la guerra", "el segundo para el de gracia y justicia", "y el tercero para el de Hacienda"; también al Presidente de la Junta y al "Secretario particular" de ésta, "con voto"; preceptúan que el primero de esos dignatarios "Prestará juramento solemne de obediencia y fidelidad al Rey en la Catedral inmediatamente, y lo hará prestar á todos los cuerpos constituídos así eclesiásticos como seculares"; "Sostendrá la pureza de la religión, los derechos del Rey, los de la patria y hará guerra mortal á todos sus enemigos, principalmente franceses; valiendose de cuantos medios y arbitrios honestos le sugieran el valor y la prudencia para lograr el triunfo"; "Al efecto y siendo absolutamente necesaria una fuerza militar competente para mantener el Reino en respeto", preceptúan levantar "prontamente una falange" cuyo "Jefe", "Coronel", nombran, al mismo tiempo que al "Auditor de Guerra con honores de teniente coronel"; regulan la provisión de las plazas de oficial; "Para la más pronta y recta administración de justicia", crean "un Senado de ella compuesto de dos salas, civil y criminal", cuyos miembros nominan; señalan los sueldos de aquellos a quienes designan, salvo el "Coronel" "Jefe de la falange"; expresando, cuanto al "Presidente", el que "tendrá por ahora y mientras se organizan las rentas del Estado". A semejanza de lo que sucedió en las provincias hispánicas peninsulares como lo indica en el primer párrafo el apartado 2.586, establécese en Quito una Junta provincial, que, acogiendo la tesis característica de los criollos expuesta en el segundo párrafo del apartado 2.698, será, provisionalmente, representante del Rey de España, mientras éste no puede ejercer su autoridad; ya recuperando la Península, ocupada por el invasor Bonaparte; ya viniendo a América: de ninguna manera se crea ni supone haber el Estado de Quito al instituir dicha Junta, aunque, miradas aisladamente, pueden llevar a engaño las referencias de Soberanía, Estado, Reino, negocios

extranjeros, guerra y Fuerza Pública. La Soberanía distingue a la Junta sólo en representación del Rey de España, o sea, es la de éste; como lo revela preverse su cese para la hipótesis de recuperar aquél su poder. En la misma representación, la Junta dispone dentro de la provincia de Quito de "las rentas del Estado". Los "Ministros ó Secretarios de Estado" los son del Rey de España, pues integran la Junta que actúa a su nombre. La mención del "Reino" "de Quito" es ajena al aserto de que Quito sea Estado, ya que las normas reguladoras de la organización de la América integrante de España, en homenaje a las tradiciones e historia de ella y de la peninsular, hablan de reinos de las Indias al referirse al conjunto de las partes o circunscripciones de que consta esa América, y llaman reino a la circunscripción de Virreinato (apartados 2.603 y 2.614), y aun a Provincias no mayores (apartados 2.603 y 2.623): así, la "Recopilacion de Leyes de los Reynos de las Indias" (apartado 2.597) establece Audiencias "en lo que hasta ahora se ha descubierto de nuestros Reynos y Señoríos de las Indias" (Libro II, Título XV, Ley I); preceptúa "Que los Reynos de el Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por Vireyes" (Libro III, Titulo III, Ley I); crea la "Audiencia" que residirá "En la Ciudad de Panamá, de el Reyno de Tierra firme" (Libro II, Título XV, Ley IIII); también la que "En Santa Fe de Bogota del Nuevo Reyno de Granada" (Libro II, Título XV, Ley VIII); establece "en los Reynos y Provincias de las Indias tres Tribunales de Contadores", uno de ellos en la provincia "de Santa Fe, del Nuevo Reyno de Granada" (Libro VIII, Título I, Ley I, que ya citó el apartado 2.619 en su primer párrafo). De los "negocios extranjeros" entenderá la Junta a nombre del Rey de España. De ella dependerá la Fuerza Pública, cuya misión principal es la de hacer la guerra, ya iniciada, contra los franceses, quienes privaron a dicho Monarca del ejercicio de su Poder, recuperado el cual cesará el de la Junta. Repugna a la esencia del Estado enderezar su Fuerza Pública a un acontecimiento que entraña la destrucción de aquél. Si bien el Acta que instituye la Junta Soberana de Quito no puede mirarse como Constitución ni como creadora ni como consan-

grante de ningún Estado, influyó mucho para el contenido de la Constitución Quiteña de 1812.

Nos proporcionó el texto del Acta aquella el Sr. Dr. Dn. Jorge Salvador Lara, quien pone sus grandes dotes de historiador y jurista al servicio de la tesis que descartamos en el párrafo precedente.

2.702.—El régimen español se consolida de nuevo en 1812, hasta 1820, año en que comienza la segunda fase de la lucha por la emancipación quiteña, gracias al pronunciamiento de Guayaquil en favor de ésta, ocurrido el 9 de octubre y aprobado el mismo día por un Cabildo abierto, que acordó ejerciera interinamente la suprema autoridad sobre la provincia de Guayaquil don José Joaquín Olmedo, quien poco después convocó una Asamblea de representantes de ella o Colegio Electoral, cuya obra fue el "Reglamento", Constitución de Guayaquil, de carácter transitorio, pues se refiere a Guayaquil como a "Provincia" que sólo temporalmente no forma parte de una entidad política superior. En esta segunda fase organizaronse en Guayaquil sucesivamente tres campañas contra las huestes del régimen español: las dos primeras fracasaron, y la tercera, mantenida por un ejército notablemente reforzado que se distingue por su carácter de continental, consiguió, por el triunfo de Pichincha, obtenido el 24 de mayo de 1822, libertar de aquel régimen de modo definitivo a la ciudad de Quito y en general a la antigua Presidencia del mismo nombre. A poco de la victoria, el 29 de mayor, se firmó en esta ciudad el acta de incorporación de dicha antigua Presidencia a Colombia, llamada la Gran Colombia para disipar equívocos; pero ya no se designó a aquélla con su nombre propio, con el que expresa la continuidad de su personalidad a través de la historia, sino con el de Ecuador.

Cuestión III: Relaciones con el Régimen Constitucional Español

2.703.—Durante parte del tiempo que abarca la segunda de las fases distinguidas en los apartados 2.701 y 2.702, la Presidencia de Quito se rige por la Constitución española de

1812, la cual, expedida por las Cortes de Cádiz, en que estuvo representada América y actuaron "José Mejía Lequerica, Diputado por el Nuevo Reyno de Granada", y "José Joaquín de Olmedo, Diputado por Guayaquil"; fue desconocida por Fernando VII en 1814 y recobró su vigencia en 1820, conservándola hasta 1823, como lo manifiestan los apartados 2.587 y 2.588.

2.704.—Esta Constitución excluye distinciones entre la España peninsular y la América española para la situación jurídica de los moradores y la división territorial. Las Cortes que el 18 de marzo la dictaron, en la misma fecha regularon su publicación decretando que, "Al recibirse la Constitucion en los pueblos del reyno, el Gefe ó Juez de cada uno, de acuerdo con el Ayuntamiento, señalará un dia" para hacerla con solemnidad y decoro, leyéndola "en alta voz", "seguida" del "mandamiento de la Regencia del Reyno para su observancia"; que "En el primer dia festivo inmediato se reunirán los vecinos en su respectiva Parroquia, asistiendo el Juez y el Ayuntamiento, si no hubiere en el pueblo mas que una; y distribuyéndose el Gefe superior, Alcaldes ó Jueces, y los Regidores donde hubiere mas; se celebrará una Misa solemne de accion de gracias; se leerá la Constitucion ántes del Ofertorio; se hará por el Cura Párroco, ó por el que este designe, una breve exhortacion correspondiente al objeto"; que, "Concluída la Misa, se prestará juramento por todos los vecinos y el Clero de guardar la Constitucion baxo la fórmula" que se determina; que "se cantará el Te Deum"; que "De este acto solemne se remitirá testimonio á la Regencia del Reyno por el conducto del Gefe superior de cada Provincia"; que "Los Tribunales de qualquiera clase, Justicias, Vireyes, Capitanes generales, Gobernadores, Juntas provinciales, Ayuntamientos, M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, Prelados, Cabildos eclesiásticos, Universidades, Comunidades religiosas, y todas las demas corporaciones y oficinas de todo el Reyno prestarán el propio juramento"; que "En todas las Catedrales, Colegiatas, Universidades y Comunidades Religiosas, se celebrará una Misa de accion de gracias con Te Deum, despues de haber jurado los respectivos Cabildos y Comunidades la Constitucion"; que "De todos estos

actos se remitirá testimonio á la Regencia del Reyno"; que "En los Exércitos y Armada, así como en las divisiones que se hallen separadas, señalarán los gefes el dia mas oportuno, despues de recibida la Constitucion, para que formadas las tropas se publique esta, leyéndose toda en alta voz, y en seguida el Gefe, Oficialidad y Tropa jurarán frente de las banderas". Para aplicar la referida norma de las Cortes, "La Regencia del Reyno" manda, el 23 de mayo de 1812, a todas las "Autoridades, asi civiles como militares y eclesiásticas", que la "guarden y hagan guardar". Consta por múltiples documentos que el Presidente Montes ordenó que se promulgara la Constitución conforme a lo dispuesto sobre ello, y que se lo hizo en la Capital de la Presidencia, parroquia por parroquia, y en los demás lugares, en el transcurso del año de 1813.

2.705.—Forzado por el alzamiento que, según lo dice el apartado 2.588, iniciaron Riego y Quiroga en 1820, Fernando VII, que había desconocido la Constitución el 4 de mayo de 1814, expide el 9 de marzo de 1820 el Decreto que dice:

"Nada es tan propio de los Reyes como promover la felicidad de los pueblos que la Divina Providencia ha confiado á su cargo. Penetrado mi Real corazon de este dogma inalterable de la moral de los gobiernos, he creido conseguir tan saludables fines mediante la puntual observancia de la Constitucion política de la Monarquía, promulgada en Cádiz por las Cortes generales y extraordinarias el dia 19 de Marzo de 1812; en su consecuencia me decidí á jurarla, como la he jurado á las cuatro y media de esta tarde, en vuestras manos, ante el Ayuntamiento Constitucional de Madrid, diferentes Diputados del pueblo, y la servidumbre de mi Real Cámara; juramento que formará la egida de la felicidad Española y su época mas gloriosa; y es mi Real voluntad que los Secretarios del Despacho, sus subalternos y dependientes, los ejércitos y armada, los tribunales de cualquiera clase, Justicias, Vireyes, Capitanes generales, Gobernadores, Juntas provinciales, Ayuntamientos, MM. RR. Arzobispos, RR. Obis-

pos, Prelados, Cabildos eclesiásticos, Universidades, Comunidades Religiosas, y todas las demas corporaciones y oficinas del Reino presten el propio juramento, y los restantes Ciudadanos del Estado lo verificarán en sus respectivas parroquias; todos en los términos prevenidos por las mismas Cortes generales y extraordinarias....".

En la fecha del Decreto que acabamos de transcribir, se expide la notificación del mismo, "para su inteligencia y puntual cumplimiento, en la parte que le corresponde", al "Capitan General de la Provincia de Quito". Pocos días después, el 25 de marzo, la "Governacion de Ultramar" expresa al "Governador Comandante general del Reyno de Quito" que, "Habiendo jurado el Rey la Constitucion politica de la Monarquia promulgada en Cadiz en 1812, y mandado que todas las autoridades verifiquen inmediatamente igual juramento rigiendo desde luego el sistema que previene dicha ley y decretos de las Cortes: dispondrá" que "tenga puntual cumplimiento la resolucion de S. M. en todo el distrito de su mando, verificandolo en los propios terminos que se executó en tiempos anteriores, cuando lo decretaron las Cortes generales y extraordinarias: y que todas las instituciones que entonces se abolieron cesen en sus funciones, y se restablezcan las que se crearon, dejandolas en el libre uso de sus atribuciones; todo con arreglo á las prevenciones que entonces se hicieron por este Ministerio". El 27 de agosto, el destinatario endereza al "Governador Politico de la Provincia" una orden de que disponga "que inmediatamente se proceda al mas solemne juramento y promulgacion de la constitucion de la Monarquia Española formada en Cadiz por las Cortes generales y extraordinarias", expresándole esperar "que las corporaciones y fiel vecindario procurarán hacer ver el interez con que se reciben, y el respeto con que se miran las determinaciones sabias de S. M. y la unidad de sentimientos de la gran Nación de que son parte integrante". El funcionario receptor, don Francisco Javier Manzanos, expresa en Quito, el 3 de septiembre, al "Muy Ilustre Cavildo Justicia y Regimiento de esta capital", que "Con oficio de 27 del que acaba me acompaña el Sr. Presidente Dn. Melchor

Aymerich el Real Decreto de su Magestad de 9 de Marzo y Real Orden de 25 de del mismo ambos del presente año relativos á que se proceda á la jura y publicacion de la Constitucion Politica de la Monarquia Española promulgada el 19 de marzo de 1812, previniéndole que proceda á su cumplimiento y teniendo á la vista este Govierno el Decreto de 18 de marzo del citado año 1812, en que dice que de acuerdo con el Ayuntamiento señale dia en que deba hacerse la citada publicación, he tenido á bien señalar el de mañana para que á las once se congregue V. S. en esta Sala Presidencial con el obgeto de acordar los artículos concernientes á un acto tan augusto y de tanta importancia". En consecuencia, el mismo día se convoca al Ayuntamiento de Quito, "con cuyo acuerdo se fijará el dia y paraje conveniente en que deve hacerse la citada publicacion con el correspondiente decoro, anunciándose al público por Bando, y circulándose una Providencia en que deberá insertarse los antecedentes que la han motivado, á todos los Corregidores y Jueces de este Distrito, para el propio fin" y para que den "parte" de "su debido cumplimiento".

En posteriores días que van desde septiembre hasta noviembre, oficios de las respectivas autoridades informan haberse publicado la Constitución en sus circunscripciones con arreglo a los preceptos imperantes.

2.706.—El restablecimiento del régimen constitucional en España estuvo a punto de terminar la guerra de la Independencia en Sudamérica como la concluyeron en Méjico los Tratados de Córdova, suscritos entre el último Virrey de Méjico, don Juan O'Donojú, y don Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821.

El 23 de noviembre de 1821 desembarcó en Atacames el Mariscal don Juan de la Cruz Mourgeon y después de un fatigoso viaje que minó gravemente su salud entró en Quito, rodeado de un ambiente de gran entusiasmo popular, el 24 de diciembre. Este valiente y caballeroso militar traía el nombramiento de Virrey de la Nueva Granada, condicionado a que pacificara la mayor parte de su distrito. Había fracasado una de las campañas

organizadas en Guayaquil para arrancar a la ciudad de Quito del régimen español (apartado 2.702). El nuevo gobernante, teniendo por sede a dicha ciudad, se dedicó eficazmente a cortar toda clase de abusos y se granjeó la general estimación. De ésta participó Simón Bolívar, quien mantuvo con Mourgeon correspondencia muy cordial en la que se revelaba un fácil avenimiento, eliminando como había sido el despotismo en el régimen español y animado como se manifestó el potencial Virrey del anhelo de que imperasen "los sentimientos de humanidad" y de marchar "por el camino del honor" junto con quien era todavía su adversario (Ramos, "Entre el Plata y Bogotá", Capítulo IX). Por desgracia, muy afectado en lo físico según ya lo dijimos, falleció Mourgeón el 8 de abril de 1822.

SECCION IV: PERIODO COLOMBIANO

Cuestión I: Límites temporales y Evolución

2.707.—La incorporación de su antigua Presidencia a Colombia disgustó a muchos quiteños, inclusive a la mayor parte de los gestores de la primera fase de la lucha por la emancipación quiteña y a la mayoría del Cabildo de Quito, quienes la consideraron como la negación del ideal por el que habían luchado y como obra de conquista. Es oportuno advertir que, como, según lo veremos en el apartado 2.727 al examinar su contenido, la Constitución quiteña de 1812, si bien contempla un caso en que Quito pierda su Soberanía por entrar a formar parte de otro Estado, para aquel caso excepcional impone el requisto de que ese Estado sea una confederación, en alto grado descentralizada. El criterio dominante en Quito sobre la anexión a la Gran Colombia se expresó con sencilla elocuencia en unos cartelones que aparecieron a los pocos días de verificada, en los lugares más visibles de la ciudad, y que decían:

"Ultimo día del despotismo
Y el primero de lo mismo".

2.708.—Al anexar la Nación quiteña a la Gran Colombia o Colombia, se la sometió a la Constituyente vigente en ésta, Constitución que era la de Cúcuta, dictada en 1821, la que se inspiraba en principios de la Revolución francesa de 1789 y de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, y, como era natural dada su adhesión a la concepción individualista y abstracta del hombre y la sociedad, prescindió de las circunstancias reales y peculiares de las sociedades para las que se dictaba. La Nación quiteña, despojada de su nombre, fue puesta bajo una Constitución que desatendía sus caracteres, tradiciones, necesidades y aspiraciones y que no se acomodaba a los ideales y principios por los que lucharon y se sacrificaron sus principales exponentes. A pesar de que en 1819 el Congreso de Angostura, al comprender entre uno de los tres grandes Departamentos de Colombia, junto a Venezuela y Cundinamarca, a Quito, como se ve con mayor detalle en el apartado 2.717, reconoció la individualidad de la Nación quiteña; el nuevo Orden jurídico no la respetó: formó con ella tres Departamentos de Colombia, el de Ecuador, el de Azuay y el de Guayaquil. Sin embargo fue general el reconocimiento de la Nación quiteña como entidad, pues constantemente se la consideró como "una" sección, la Sección Sur, de la Gran Colombia, y Bolívar, cuando se hizo cargo efectivamente del Gobierno para remediar los males de ésta, rindió homenaje a la personalidad de la Nación quiteña, dándole, en 1826, ciertas unidad y autonomía gubernativas, como distrito de la Gran Colombia, bajo un Jefe superior, al cual debían subordinarse los órganos de los tres Departamentos ya mencionados. La Ley de División Territorial de la Gran Colombia cuya fecha es el 25 de junio de 1824, constituyó la base aparente o pretexto para que más tarde se desmenbrara al territorio quiteño o ecuatoriano: dividiendo al territorio en departamentos, provincias y cantones; enumera entre los departamentos el del Ecuador, el del Azuay, y el de Guayaquil (Arts. 11, 12 y 13); asigna al departamento del Ecuador las provincias de Pichincha, Imbabura y Chimborazo (Art. 11): al departamento del Azuay, las tres provincias de Cuenca, Loja, y Jaén de Bracamoros y Mainas (Art. 12); al departamento de Guayaquil, las provincias de Guayaquil

y Manabí (Art. 13); a la provincia de Pichincha, los cantones de Quito, Machachi, Latacunga, Quijos, y Esmeraldas; a la provincia de Imbabura, los cantones de Ibarra, Otavalo, Cotacachi, y Cayambe; a la provincia de Chimborazo, los cantones de Riobamba, Ambato, Guano, Guaranda, Alausí, y Macas (Art. 11); a la provincia de Cuenca, los cantones de Cuenca, Cañar, Guallaceo, y Jirón; a la provincia de Loja, los cantones de Loja, Zaruma, Cariamanga, y Catacocha; a la provincia de Jaén y Mainas, los cantones de Jaén, Borja, y Jeveros (Art. 12); a la provincia de Guayaquil, los cantones de Guayaquil, Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena, y Machala; a la provincia de Manabí, los cantones de Portoviejo, Jipijapa, y Montecristi (Art. 13); dice que "Al departamento de Quito corresponden en lo interior los límites que le dividen de Cuenca y Guayaquil, y en la parte litoral desde el puerto de Atacames, cerca de la desembocadura del Río Esmeraldas, hasta la boca del Ancón, límite meridional de la Provincia de Buenaventura en la costa del mar del Sur" (Art. 20).

Sujeta de hecho a un régimen dictatorial militar, aun cuando nominalmente amparada por una Constitución; agobiada por las contribuciones, pues las que soportó para el sostenimiento de la campaña libertadora del Perú fueron mayores que las de Venezuela y Nueva Granada juntas; viendo disminuir su población, menor en 1826 que en 1810, y agotarse sus energía económicas y cegarse sus fuentes de producción por causa de un defectuoso sistema tributario y de otras medidas inspiradas en la economía liberal y no adecuadas a su situación; desatendida en sus necesidades de carácter cultural, pues los institutos de educación decaían más y más; molesta por el problema religioso que se había creado al haberse el Gobierno de la Gran Colombia arrogado las facultades de patrono de las iglesias de ésta y las demás concedidas por la Santa Sede a los Reyes de España sobre las de América, con la extensión que abusivamente dieron a las mismas esos Monarcas y sus subalternos, a pesar de que dicho Gobierno no recibió de la Santa Sede el Patronato ni esas otras facultades, ni directa ni indirectamente —como sucesor de los Reyes de España, que las recibieron, puesto que no era sucesor de ellos—,

careciendo por lo mismo del único fundamento que podía tener para ejercerlas, fundamento que consiste en la concesión de la Santa Sede, por referirse a iglesias superiores (apartados 2.073, 2.173, 2.180, 2.181 y 2.182); herida en sus creencias y sentimientos católicos por la propaganda masónica y protestante; la Nación quiteña manifestó claramente su descontento y demandó reformas sustanciales en el Orden jurídico.

2.709.—Simón Bolivar, verdadero creador de la Gran Colombia, y su Presidente titular, estuvo en el Perú desde poco después de la incorporación de Quito a aquélla, desde 1823, hasta 1826, año en que regresó a la Gran Colombia para impedir su desmembración, pues Venezuela se hallaba a punto de separarse de su seno, y la impidió por el momento. Comprobando personalmente el descontento general, vio indispensable la reforma de la Constitución. Según ésta, cuando ya estuviere libre todo el territorio de Colombia o su mayor parte y una práctica de diez años o más hubiere descubierto sus inconvenientes o ventajas, el Congreso econvocará una "gran Convención de Colombia", con poder para reformarla en su totalidad. Se acortó el plazo señalado y se convocó a la gran Convención para marzo de 1828. Ante ella, iniciada el 9 de abril, expresó Bolívar su pensamiento, basado en la experiencia y en la tradición; pero la mayoría de la Asamblea, compuesta por adeptos del General Santander, propugnó un proyecto de reformas de la Constitución abiertamente opuesto a ese pensamiento. La minoría presentó otro acorde con el espíritu bolivariano, y, como fuera rechazado y desatadas ya las pasiones negativas en el seno de la Convención, se retiró de ésta, dejándola sin el quorum necesario para su funcionamiento. Protestó la mayoría airadamente, y terminó la Asamblea (junio de 1828).

En este Cuerpo se comprobó que el espíritu e ideas dominantes en Quito, o Ecuador, en la primera fase de su lucha por la emancipación respecto de España, se habían mantenido firmes, pues, como lo manifiesta el Dr. Julio Tobar Donoso, el Ecuador pidió a la Gran Convención de Ocaña diese a Colombia una

los millares de colombianos que murieron en defensa de la independencia peruana", y no reparare "el insulto irrogado" al expulsar a su Agente diplomático; "creerá" "que el Perú" "ha dejado la decision de lo justo á la suerte de las armas". Iniciada la guerra, el Jefe superior del Sur de Colombia, General Antonio José de Sucre, debidamente autorizado por su Gobierno, envío, el 3 de febrero de 1829, desde su cuartel general, ubicado en Oña, al Presidente del Perú, General José de La Mar, la propuesta de "bases para una negociacion de paz entre las Repúblicas de Colombia y el Perú". El proyecto, suscrito por el General O'Leary, comisionado de Colombia, expresa, en el apartado 2º, que "Las partes contratantes nombrarán una comision para arreglar los límites de los dos Estados, sirviendo de base la division política y civil de los virreinatos de Nueva Granada y el Perú en agosto de 1809 en que estalló la revolucion de Quito, y se comprometerán los contratantes á cederse recíprocamente aquellas pequeñas partes de territorio que por los defectos de la antigua demarcacion perjudiquen á los habitantes"; en el apartado 3º, que "La misma ú otra comision liquidará la deuda del Perú á Colombia y á sus súbditos"; "Esta deuda se pagará de contado", y "Colombia y el Perú nombrará cada una un Gobierno Americano para que en caso de diferencias sirvan de árbitros"; en el apartado 8º, que, "Existiendo desconfianzas recíprocas entre los dos Gobiernos, y para dar seguridades de la buena fe que los anima, luego que se ajuste un tratado de paz, se solicitará del Gobierno de S. M. B. ó de los Estados Unidos, que en clase de mediador garantice su cumplimiento, hasta autorizarlo, si es preciso, para que esta mediacion sea armada, y por un término que no baje de seis años". Rechazada la propuesta el 4 de Febrero y visto el triunfo obtenido por Colombia en la Batalla de Tarqui el 27 de febrero de 1829; al día siguiente se firmó, "en el campo de Jiron", por los "comisionados" del "Jefe superior de los Departamentos del Sur de Colombia" y por los del Presidente del Perú, acompañados de sus Secretarios, un Tratado preliminar de paz, cuyo Art. II, acogiendo en cuanto a fronteras lo que según vimos propuso Colombia poco antes, dice que "Las partes contratantes, ó sus respectivos Gobiernos, nombrarán una comision para arreglar los

límites de los dos Estados, sirviendo de base la división política de los virreinatos de la Nueva Granada y el Perú en agosto de 1809, en que estalló la revolución de Quito; y comprometerán á cederse recíprocamente aquellas pequeñas partes de territorio, que por los defectos de una inexacta demarcación perjudican á los habitantes"; cuyo Art. III, con aquel precedente, que "La misma comisión liquidará la deuda del Perú á Colombia de resultas de la guerra de la independencia"; cuyo Art. VIII, que, "Existiendo desconfianzas recíprocas entre los dos gobiernos, y para dar seguridades de la buena fé que los anima, luego que se ajuste el tratado de paz, se solicitará del gobierno de los Estados Unidos del Norte, que en clase de mediador garantice el cumplimiento de la presente estipulación"; cuyo Art. XI, que "dentro de veinte días desde la fecha" "se devolverá a las respectivas autoridades la ciudad de Guayaquil". Aunque tanto el General Sucre, "Jefe Superior de los Departamentos del Sur de Colombia"; como el General José de La Mar, Presidente del Perú, el 1º de marzo; ratificaron el convenio; el mismo Presidente lo rechazó después aduciendo haber actuado el General La Mar "como un simple General en Jefe, y no como Presidente de la República desde el momento en que traspasó los límites del territorio peruano", y que la ratificación debe provenir del Congreso. No solamente lo rechazó así, sino que, contraviniendo el Art. XI, negóse a devolver Guayaquil, que había, inerme, capitulado ante la escuadra enemiga y que fue recuperado por Colombia el 20 de julio de 1829 después de una breve campaña dirigida por el propio Simón Bolívar y de que, depuesto La Mar, quienes le sucedieron desaprobaron su conducta y buscaron una conciliación.

Reunidos en Guayaquil los plenipotenciarios de Colombia y Perú, don Pedro Gual y don José de Larrea y Loredo, respectivamente, a partir del 16 de septiembre de 1829; después de varias conferencias celebraron el 22 de dicho mes en la mencionada ciudad un Tratado que en su Art. I proclama que "Habrá una paz perfecta é inviolable. amistad constante y perfecta entre las repúblicas de Colombia y el Perú"; en su Art. V, expresa que "Ambas partes reconocen por límites de sus respectivos territorios,

los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinatos de Nueva Granada y el Perú, con las solas variaciones que juzguen conveniente acordar entre sí, á cuyo efecto se obligan desde ahora á hacerse recíprocamente aquellas cesiones de pequeños territorios que contribuyan á fijar la línea divisoria de una manera más natural, exacta y capaz de evitar competencias y disgustos entre las autoridades y habitantes de las fronteras"; en su Art. VI, que, "A fin de obtener este último resultado á la mayor brevedad posible, se ha convenido y conviene" "en que se nombrará y constituirá por ambos gobiernos una comisión compuesta de dos individuos por cada República" para recorrer, rectificar y fijar "la línea divisoria, conforme á lo estipulado en el artículo anterior", y que "Esta comisión irá poniendo, con acuerdo de sus gobiernos respectivos, á cada una de las partes en posesión de lo que le corresponda, á medida que vaya reconociendo y trazando dicha línea, comenzando desde el río Tumbes en el Océano Pacífico"; en el Art. VII, "que la Comisión de Límites dará principio á sus trabajos cuarenta días después de la ratificación del presente Tratado, y los terminará en los seis meses siguientes"; en el Art. X, "que una Comisión compuesta de dos ciudadanos, por cada parte, liquidará en la ciudad de Lima, dentro de los mismos términos designados en el artículo VII para la de límites, la deuda que la República del Perú, contrajo con la de Colombia, por los auxilios prestados durante la última guerra contra el enemigo común", y que "En caso de no convenirse sus miembros por Colombia ó el Perú, sobre alguna ó más partidas de las cuentas de que tomaren conocimiento, harán á sus gobiernos respectivos, una exposición de los motivos en que han fundado su disentimiento, para que entendiéndose amistosamente dichos gobiernos, resuelvan lo conveniente, sin dejar por esto la Comisión de continuar en el examen y liquidación de lo demás concerniente á la deuda, hasta esclarecerla y liquidarla completamente"; en el Art. XIX, "Que en caso de duda sobre la inteligencia de alguno ó algunos" de sus "artículos", "ó de no convenirse amistosamente en la resolución de los puntos en que discordaren las comisiones que han de establecerse en virtud de los artículos sexto y décimo"; "presentará la una parte á la otra las

razones en que funda la duda; y no conviniéndose entre sí, someterán ambas una exposición circunstanciada del caso á un gobierno amigo, cuya decisión será perfectamente obligatoria á una y otra"; "Que antes de ocurrir á una tercera potencia para la resolución de sus dudas, sobre alguno ó algunos de los artículos", "ó para el arreglo de sus diferencias, emplearán entre sí todos aquellos medios de conciliación y avenimiento propios de dos naciones vecinas, unidas por los vínculos de la sangre y de las relaciones más íntimas y estrechas"; y que fue ratificado por el Congreso peruano el 16 de octubre de 1829 y por el Libertador Presidente en ejercicio del Poder supremo de Colombia el 21 del mismo mes, a consecuencia de lo cual se canjearon el 27 las ratificaciones.

Con arreglo a preceptos establecidos por el Tratado de Guayaquil, dentro del Art. XIX en concordancia con los Arts. V y VI, transcritos por nosotros; Colombia y Perú buscaron arreglo directo en la determinación fronteriza, empleando como medio, desde enero hasta agosto de 1830, el intercambio de notas y la celebración de conferencias entre sus representantes. Como efecto de las mantenidas entre don Carlos Pedemonte, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, y el General don Tomás Cipriano de Mosquera, plenipotenciario de Colombia; el 11 de agosto de 1830 suscribióse en Lima un Protocolo ejecutor de aquel Tratado. El Protocolo Pedemonte-Mosquera, que, como mero medio de cumplir un Tratado, no requería de ratificación, determina como línea fronteriza el río Tumbes y el Amazonas dejando para resolución posterior tan sólo conectar ambos ríos por el curso del río Chinchipe o por el del Huancabamba, preferidos respectivamente por el Perú y por Colombia. Es oportuno anotar que este Protocolo ejecuta la voluntad del Perú y Colombia manifestada por sus órganos competentes; que así impera en cuanto a límites en los Estados en que se dividió el territorio de la segunda al disolverse, tanto como en el primero, y que, no afectándose por la disolución de Colombia, las obligaciones ni los derechos surgidos para el Perú, éste no puede alegarla contra la validez ni la plena vigencia del Protocolo.

2.712.—La Gran Colombia sobrevivió a los ataques y asechanzas del Perú; pero, a pesar de la grandiosa obra gubernativa de Bolívar, sucumbió por efecto de los gérmenes y factores de destrucción que en sí misma encerraba. La personalidad, con raíces indígenas, de las Provincias mayores correspondientes a las Audiencias de Caracas, Nueva Granada y Quito, constituyó tres nacionalidades que no llegaron a fundirse y que naturalmente aspiraban o tendían a formar cada una un Estado por sí sola. El liberalismo y la Masonería, íntimamente vinculados, que habían creído contar con el apoyo de Bolívar por la inclinación que éste les mostró en los comienzos de su vida pública, y que influyeron decisivamente en la organización y funcionamiento del Estado colombiano gracias a que, siendo el General Santander, liberal y masón muy distinguido, Vicepresidente de la Gran Colombia desde 1821 —designado por la Constituyente de Cúcuta—, ejerció, por hallarse Bolívar de continuo entregado a empresas militares, efectivamente el Gobierno hasta 1826; no se resignaron ante el espectáculo de un Bolívar convertido en adversario de ellos y entregado a la obra de organizar a dicho Estado según principios diametralmente opuesto a los del individualismo abstracto y con arreglo a la doctrina católica, y entonces se dedicaron a combatir al Libertador y a trabajar por la destrucción de la Gran Colombia, apoyando con gran habilidad las aspiraciones de las tres nacionalidades a su mutua separación, seguros de lograr así incontrastable ingerencia en los Estados que de esa destrucción surgieran. Algunos de los militares a quienes las luchas sostenidas para la emancipación respecto de España habían engrandecido; acostumbrados por las continuas campañas al mando no sometido a fiscalización, y animados por la ambición y la vanidad y contando con el ascendiente que tenían en el Ejército y aun en parte de la población civil, apoyan o preparan por lo bajo la desintegración de la Gran Colombia, en la cual dependen de Bolívar —de quien habían llegado a sentirse rivales—, alimentando, no sin fundamento, la esperanza de ser los supremos dirigentes, desembozados o encubiertos, de los Estados que en virtud de aquella desintegración se formasen. Estos mismos militares y otros, colocados por Bo-

livar en altos puestos, a la cabeza del gobierno de importantes circunscripciones territoriales, impidieron que el pueblo recibiera todos los beneficios que debían naturalmente producir las acertadas disposiciones dictadas por el Libertador desde que asumió el ejercicio efectivo de la Jefatura del Estado.

2.713.—Refiriendo a Quito o Ecuador la tesis general relativa a las causas de la disolución de la Gran Colombia, puede aseverarse que la ambición del militar afortunado quien desea cambiar su puesto de jefe de un Distrito por el de Jefe de un Estado; el nacionalismo quiteño que mantiene los principios e ideales que animaron a quienes dieron el primer grito de independencia y a quienes sostuvieron la fase auténticamente quiteña de la lucha enderezada a obtenerla, y el nacionalismo liberal, que surgió potente desde que la Gran Colombia dejó de ser gobernada según postulados individualistas, animado del deseo de destruirla; son factores que se suman para que la Nación quiteña deje de formar parte de la Gran Colombia.

2.714.—Factores diversos, algunos opuestos entre sí en lo fundamental y unidos inconscientemente sólo para realizarla, súmanse, pues, para producir la destrucción de la Gran Colombia.

El Libertador, desengañado y con el alma destrozada por viles ataques, convocó, según lo había prometido, un Congreso Constituyente, ante el que renunció irrevocablemente la Jefatura del Estado.

Dicha Asamblea, acogiendo en algunos puntos las ideas políticas de Bolívar y contradiciéndolas en otros abiertamente, dictó la Constitución, que, firmada el 5 de mayo de 1830 por el "Encargado del Poder Ejecutivo" de Colombia, conocida como la Gran Colombia, no alcanzó a regir sobre Venezuela, cuya separación, declarada desde noviembre de 1829, se consumó en abril de 1830, y apenas alcanzó vigencia sobre la Nación quiteña o ecuatoriana.

Cuestión II: Ideología de Bolívar

2.715.—Los factores que, influyendo en la emancipación de América respecto de España, influyen en la formación del Derecho Constitucional ecuatoriano; se reflejan en la ideología política de Bolívar, en la notoria evolución o transformación de ella. La ideología política de Bolívar, con su evolución o transformación, tiene estrechas relaciones con los principales acontecimientos de la Gran Colombia, en los que repercuten aquellos factores.

Bolívar es en su juventud un entusiasta adepto de los principios y enunciados que producen la Revolución francesa de 1789, se condensan en ésta y por la misma se difunden, y llega a iniciarse en la Masonería, a la cual califica de ridícula en 1828. Esos principios y enunciados le alientan y guían cuando emprende la tarea de separar de España a la América que la integraba; mas el contacto directo con la realidad sudamericana en que le ponen las campañas que dirige, y los problemas que va presentando la organización de lo que se aparta de España, le demuestran que los postulados del individualismo abstracto, del liberalismo, no pueden satisfacer las necesidades y exigencias de los pueblos sudamericanos, y le inducen a la vez a creer que no se puede gobernarlos sin respetar sus tradiciones, sin atender a su organización anterior, en las cuales, según se lo ha expuesto detenidamente (apartado 2.595), se encuentran potentes elementos y factores democráticos, efectivas manifestaciones de democracia, pero no de la democracia de tipo individualista o liberal.

2.716.—La evolución de las ideas de Bolívar se revela principalmente en los pensamientos que sobre las instituciones estatales expuso ante el Congreso de Angostura, los relativos a la Constitución de Cúcuta, la Constitución que elaboró para Bolivia, las sugestiones que formuló ante la Convención de Ocaña, y la actitud que después del fracaso de ella asumió.

2.717.—Instalado en Angostura desde el 5 de julio de 1818 como "Jefe Supremo de la República", se reveló

Bolívar como un eximio estadista, sentando las bases jurídicas para la gran entidad política que se proponía instaurar y afrontando con valiente dignidad los problemas internacionales que devendrían los más espinosos de la América Latina. Como los Estados Unidos de Norte América hubieran ocupado la Isla Amelia, en las costas de la Florida, el 22 de diciembre de 1817, por haber los "patriotas" cofiscado a dos barcos norteamericanos que llevaban víveres y armas para la guarnición española de Angostura el año anterior, y el representante del Gobierno de Bolívar no fuera atendido en su reclamo ni recibido por el Secretario de Estado de Washington, ni pudiera presentar sus credenciales; Bolívar manifestó al Agente oficioso de los Estados Unidos J. B. Irvine que "Lo mismo es para Venezuela combatir contra España que contra el mundo entero, si todo el mundo la ofende". Comenzó a indicar preferencias por los españoles amantes de la libertad como cooperadores y habitantes de la América del Sur, y a propugnar el acercamiento hacia la Nación española, distinguiéndola de su Gobierno despótico: "Paz a la nación española, y guerra de exterminio a su gobierno actual", proclama el 12 de junio de 1818 Bolívar, en 1814 autor del Decreto de la guerra a muerte contra los españoles, y añade: "Nada debe omitirse para separar los intereses de la nación española de los de su gobierno y hacerla ver que sus verdaderas ventajas consisten en una íntima alianza con la América independiente" (Salvador de Madariaga, "Bolívar", Libro I, Parte IV, XXIX). Recuérdese la cordialidad de Bolívar para con el General Mourgeon, restablecido ya en España el régimen constitucional (apartado 2.706).

El 15 de febrero de 1819 se reunió en Angostura el Congreso convocado a fines de 1818 para dictar una Constitución que estableciera la unión de Venezuela y Nueva Granada, por el "Jefe Supremo" Simón Bolívar, quien, respaldando su proyecto de Constitución por un discurso en el que propugna se acomode el "gobierno" "a la naturaleza y al carácter de la nación para quien se instituye", pues la excelencia de él "no consiste en su teoría, en su forma, ni en su mecanismo", los cuales, si pretenden elevarse demasiado sobre la realidad social, descienden "a la región de la

tiranía", "De la libertad absoluta se desciende siempre al poder absoluto, y el medio entre estos dos términos es la suprema libertad social"; impugna "dejar" "Todo" "al acaso y a la ventura de las elecciones", porque "el pueblo se engaña más fácilmente que la naturaleza perfecionada por el arte", "los más de los hombres desconocen sus verdaderos intereses y constantemente procuran asaltarlos en las manos de sus depositarios", "el individuo pugna contra la masa, y la masa contra la autoridad"; expresa el "deseo" de "que todas las partes del Gobierno y Administración adquieran el grado de vigor que únicamente puede mantener el equilibrio, no sólo entre los miembros que componen el Gobierno, sino entre las diferentes fracciones de que se compone nuestra sociedad", y así garantice una libertad moderada, la única posible; admirador del Parlamento británico, propugna como "la basa, y el lazo, el alma de nuestra república", un "Senado hereditario", fundamento "del Poder Legislativo" y sostén del ansiado equilibrio; recuerda que "Los senadores en Roma y los lores en Londres han sido las columnas más firmes sobre que se ha fundado el edificio de la libertad política y civil".

En gran parte, el Congreso de Angostura acogió el "Proyecto de Bolívar" en el de Constitución que aprobó el 15 de agosto de 1819, estableciendo "un Gobierno unitario, popular y representativo; la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, la de representantes y la del Senado, cuyos miembros serían vitalicios"; un período presidencial de "cuatro años" (Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, "Constituciones de Colombia", "Ley Fundamental de la República de Colombia"). Ese proyecto no pasó de tal: las circunstancias bélicas impidieron se perfecionara como norma y que rigiese.

Después de una brillante campaña militar que le dio predominio en Nueva Granada, Bolívar, regresando el 24 de noviembre de 1819 a Angostura, obtuvo que el Congreso afirmara la ansiada unidad política mediante la "Ley Fundamental de la República de Colombia", con arreglo a la que "Las repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan" "reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia" (Art. 1º); "Su

territorio será el que comprendían la antigua Capitanía general de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada" (Art. 2º); "Las deudas que las repúblicas han contraído separadamente son reconocidas in solidum por esta ley, como deuda nacional de Colombia" (Art. 3º); "El Poder Ejecutivo de la república será ejercido por un Presidente, y en su defecto, por un Vicepresidente, nombrados ambos interinamente por el actual Congreso" (Art. 4º); "La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos", "Venezuela, Quito y Cundinamarca", cuyas "capitales" "serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá" (Art. 5º); "Cada departamento tendrá una administración superior y un jefe nombrado por ahora por este Congreso con título de vicepresidente" (Art. 6º); "El Congreso general de Colombia se reunirá el 1º de enero de 1821 en la villa del Rosario de Cúcuta", se convocará "por el Presidente de la República el 1º de enero de 1820" (Art. 8º), formará la "Constitución de la República" (Art. 9º); sus miembros se designarán mediante "nuevas elecciones" (Art. 11). Lo relevante de esta "Ley Fundamental", expedida el 17 de diciembre de 1819 y firmada el mismo día por Bolívar, reside en puntualizar el ámbito de Colombia, reconocer la nacionalidad de las tres Provincias mayores (apartado 2.603) que pasaban a companerla, y señalar la oportunidad y medio de establecer una organización constitucional. El Congreso que la dictó, eligió Presidente de la República a Bolívar; su Vicepresidente, al doctor Francisco Antonio Zea; Vicepresidente de Venezuela, al doctor Germán Roscio; de Cundinamarca, al General Francisco de Paula Santander. Al de Quito se nombraría una vez conseguida su emancipación del régimen español.

La "Ley Fundamental" no obstaba a que la prevista Constitución realizara las ideas políticas de Bolívar. Santander se encargaría de impedir que se acogieran.

2.718.—Reunido el anunciado "Congreso general" en Cúcuta, expidió el 30 de agosto de 1821 la "Constitución de la República de Colombia", promulgada el 6 de octubre por Simón Bolívar, electo de nuevo Presidente; así como en calidad de Vicepresidente, Santander, cuyas ideas prevalecieron.

Bolívar, bastante alejado por circunstancias principalmente militares, del Congreso de Cúcuta, manifestó menosprecio por gran parte de sus labores advirtiendo que la Carta Política de ellas resultante, sobre cuyos caracteres pasamos rápidamente en el apartado 2.708 y volveremos con detenimiento (apartados 2.735, 2.736, 2.737, 2.738 y 2.739), sería fatal para Colombia.

2.719.—Reacción de los principios políticos del Libertador contra los que predominaron en la Constitución de Cúcuta, es el Proyecto de Constitución que, a pedido del "Congreso Constituyente" de Bolivia, redactó para ésta, proponiéndola en un mensaje que trasluce razonadamente sus puntos esenciales, a los que nos referimos con palabras del propio mensaje, cuya fecha es el 25 de mayo de 1826. Se establecen "cuatro poderes políticos; habiendo añadido uno más", el "Electoral", ejercido por electores a cada uno de los cuales nombran "diez ciudadanos". "El Cuerpo Legislativo" se compone, para que haya un dirimente en las discordias, de tres "Cámaras": la "de tribunos", a quien compete "iniciar las leyes relativas a Hacienda, Paz y Guerra", e inspeccionar "los ramos que el Ejecutivo administra con menos intervención del Legislativo"; la de "senadores", a la que "Toca" formar "los códigos y reglamentos eclesiásticos"; velar "sobre los tribunales y el culto"; "Escoger los prefectos, los jueces de Distrito, gobernadores, corregidores, y todos los subalternos del Departamento de Justicia"; proponer "a la Cámara de censores los miembros del Tribunal Supremo, los arzobispos, obispos, dignidades y canónigos", y en general "cuanto pertenece a la religión y a las leyes"; "la Cámara de censores", quienes "ejercen una potestad política y moral que tiene alguna semejanza con la del Areópago de Atenas y de los censores de Roma"; son "los fiscales contra el Gobierno para celar si la Constitución y los tratados públicos se observan"; formulan "el juicio nacional que debe decidir de la buena o mala administración del Ejecutivo"; "protegen la moral, las ciencias, las artes, la instrucción y la imprenta"; "Condenan a oprobio eterno a los usurpadores de la autoridad soberana y a los insignes criminales", así como "Conceden honores públicos a los ser-

vicios y a las virtudes de los ciudadanos ilustres"; "Si delinquen, serán acusados hasta por faltas leves". "El Presidente de la República", "vitalicio", es el "centro" del sistema; "nombra los empleados de Hacienda, Paz y Guerra", y "manda el ejército", y no desempeña la "Administración", la cual compete "toda al Ministerio responsable ante los censores"; designa, "para que administre el Estado, y le suceda en el mando", "al Vicepresidente", quien "obedece juntamente al Legislativo y al Ejecutivo", ya que "Del primero recibe las leyes", y "del segundo, las órdenes". "El Poder Judicial" "goza de una independencia absoluta": "El pueblo presenta los candidatos, y el legislador escoge los individuos que han de componer los tribunales". Reglamentos del Congreso proveerán "al servicio de los departamentos y provincias" sobre la base de que "El territorio de la república se gobierna por prefectos, gobernadores, corregidores, jueces de paz y alcaldes". "En una Constitución Política no debe prescribirse una profesión religiosa; porque según las mejores doctrinas sobre las leyes fundamentales, éstas son las garantías de los derechos políticos y civiles; y como la religión no toca a ninguno de estos derechos, es de naturaleza indefinible en el orden social y pertenece a la moral intelectual": si "La religión es la ley de la conciencia", "Toda ley sobre ella la anula, porque imponiendo la necesidad al deber, quita el mérito a la fe, que es la base de la religión".

Por ser tan precisas las ideas enunciadas en el mensaje con que se presentó el proyecto de Constitución boliviana, poco se requiere decir sobre su texto, del cual sólo recordamos ciertos preceptos. "El Gobierno de Bolivia es popular representativo" (Art. 6º). "El Poder Supremo se divide para su ejercicio en cuatro secciones: electoral, legislativa, ejecutiva y judicial" (Art. 8º). "El Poder Electoral", que corresponde al "cuerpo electoral", compuesto "de los electores nombrados por los sufragantes populares", uno "por cada diez ciudadanos" para "cuatro años" (Arts. 19, 22 y 24), recibe las atribuciones de "proponer en terna" "A las Cámaras respectivas, los miembros que han de componerlas o llenar sus vacantes"; "Al Senado, los miembros de las Cortes" de "Distrito" "y los jueces de primera instancia"; "Al Poder

Ejecutivo, candidatos" para ciertos funcionarios de circunscripción local, y "los Curas y Vicarios", y "Al Prefecto del departamento, los alcaldes y jueces de paz"; "Recibir las actas de las elecciones populares; examinar la identidad de los nuevos elegidos, y declararlos nombrados constitucionalmente" (Art. 25). Sepáranse formalmente (apartado 653) los "Poderes", Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así, respecto del "Poder Legislativo", se puntualiza que emane "inmediatamente de los cuerpos electorales nombrados por el pueblo", y resida "en tres cámaras", las de "tribunos", "senadores" y "censores" (Art. 26); que "Cada Cámara se compondrá de treinta miembros en los primeros veinte años" (Art. 27); que "Cada Legislatura durará cuatro años, y cada sesión anual dos meses" (Art. 33); que los miembros de ellas gocen de las llamadas inmunidades parlamentarias (apartados 725, 726 y 727), inmunidad e inviolabilidad (Arts. 31 y 32); que en ciertos casos se junten las tres (Art. 39); que sea titular la Cámara de Tribunos, quienes se eligen para cuatro años y se renuevan parcialmente cada dos, de la iniciativa en normas cuya mayoría pertenece esencialmente al campo administrativo (Arts. 43 y 42); que el Senado, cuyos miembros lo son por "ocho años" y asimismo se sustituyen, comprenda en su autoridad "La iniciativa de las leyes que repriman las infracciones de la Constitución y de las leyes, por los magistrados, jueces y eclesiásticos"; "Exigir la responsabilidad" a ciertos órganos judiciales y administrativos; "Proponer en terna a la Cámara de censores los individuos que hayan de componer el Tribunal Supremo de Justicia, los Arzobispos, Obispos, dignidades, canónigos y prebendados de las catedrales"; "Aprobar o rechazar los prefectos, gobernadores y corregidores que el Gobierno le presente de la terna que formen los cuerpos electorales"; entender en lo relativo al "patronato" (Arts. 47 y 46); que toquen a "la Cámara de Censores", "vitalicios", "Escoger de la terna que remita el Senado los individuos que deban formar el Tribunal Supremo de Justicia y los que se han de presentar para los Arzobispados, Obispados, Canonjías y prebendas vacantes"; "las leyes de imprenta, economía, plan de estudios y método de enseñanza pública"; "Proteger la libertad de imprenta, y nombrar los jueces que deben ver

en última apelación los juicios de ella"; "Proponer reglamentos para el fomento de las artes y de las ciencias"; "Conceder premios y recompensas nacionales a los que las merezcan por sus servicios a la república"; "Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres, y a las virtudes y servicios de los ciudadanos"; "Condenar a oprobio eterno a los usurpadores de la autoridad pública, a los grandes traidores y a los criminales insignes"; "Velar si el Gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los tratados públicos"; "Acusar ante el Senado las infracciones que el Ejecutivo haga" de cualquiera de dichas normas; "Pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y secretarios de Estado, si la salud de la república lo demandare con urgencia"; "acusar al Vicepresidente y secretarios de Estado ante el Senado, en los casos de traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado" (Arts. 60, 59, 50 y 51); que, estimándose "fundada la acusación hecha por la Cámara de Censores" según criterio de cualquiera de las otras dos Cámaras, se abra "el juicio nacional" (Arts. 52 y 53), ventilado ante las tres reunidas, y si concluye en que "se decrete que ha lugar a la formación de causa al Vicepresidente o a los secretarios de Estado, quedarán éstos en el acto suspensos de sus funciones, y las Cámaras pasarán todos los antecedentes al Tribunal Supremo de Justicia, el cual conocerá exclusivamente de la causa" y pronunciará fallo inapelable (Art. 55); que, por la declaratoria de "que ha lugar a la formación de causa", se suspendan en su cargo los funcionarios implicados, hasta la resolución (Arts. 56 y 57); que la expedición de leyes requiera iniciativa del "Gobierno" (Art. 61), aprobación de las Cámaras de Senadores y Tribunos, o de la de Censores en caso de discordia de las otras dos (Arts. 66, 67 y 68), sanción presidencial o insistencia de las tres Cámaras reunidas en caso de veto (Arts. 69, 71 y 74), promulgación del Presidente de la República, y publicación hecha con la firma de él, la del Vicepresidente y la del respectivo "Secretario de Estado" (Art. 73). Sobre el "Poder Ejecutivo" se preceptúa que su "ejercicio" resida "en un Presidente vitalicio, un Vicepresidente y tres secretarios de Estado" (Art. 76); que al Presidente se nombre "en la primera vez por

la pluralidad absoluta del Cuerpo Legislativo" (Art. 77); que sea "el Jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración" (Art. 79); que en caso de "renuncia, muerte, enfermedad o ausencia", "el Vicepresidente" le suceda "en el mismo acto" (Art. 80); que entre "Las atribuciones del Presidente de la República" se encierren las de nombrar "los secretarios del Despacho", "Pedir al Cuerpo Legislativo la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días", "Convocar el Cuerpo Legislativo para sesiones extraordinarias" "en el caso de que sea absolutamente necesario", "Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra para la defensa exterior de la república", "Mandar en persona los ejércitos de la república", "Declarar la guerra" "previo el decreto del Cuerpo Legislativo", "Dirigir las negociaciones diplomáticas" y "celebrar tratados" previa "aprobación del Cuerpo Legislativo", nombrar los Agentes diplomáticos y consulares, "Recibir los ministros extranjeros", "conceder el pase" "o suspender" "con anuencia" del Senado las normas eclesiásticas, presentarle "la terna de candidatos propuestos por el Cuerpo Electoral" para ciertos cargos, "Presentar al gobierno eclesiástico uno de la terna de candidatos propuestos por el Cuerpo Electoral para curas y vicarios de las provincias", "Conmutar las penas capitales decretadas a los reos por los tribunales" (Arts. 82 y 46); que a los "tres secretarios del Despacho" (Art. 91), sujetos a "las órdenes inmediatas del Vicepresidente" (Art. 92), les competa refrendar con éste "las órdenes del Ejecutivo" y responder "con el Vicepresidente" por aquéllas (Arts. 93 y 94); que "El Vicepresidente" sea designado "por el Cuerpo Legislativo", a quien el Presidente de la República propondrá un candidato, otro si fuere rechazado, y si también lo fuere éste, un tercero, que completará una terna de entre la cual elegirá aquel Cuerpo (Arts. 84 y 56). Para el desempeño del "Poder Judicial" se establecen "la Corte Suprema de Justicia" (Art. 102), "cortes de distrito" (Arts. 106 y 107), jueces "de letras" para los "partidos judiciales" (Art. 108), y "jueces de paz en cada pueblo, para las conciliaciones" (Art. 112); expresándose que "Durarán los magistrados y jueces tanto cuanto duraren sus buenos servicios" (Art. 98) y exceptuándose

de esto último a los "jueces de paz", quienes "se renovarán cada dos años, mas podrán ser reelegidos" (Art. 131); se limita a tres el número de "instancias en los juicios" (Art. 115); se exige la publicidad "En las causas criminales" (Art. 120). En el Título X, que trata "De las Garantías" y en el Capítulo, 5º del Título VI, que "De la administración de justicia"; se establecen múltiples, unas pocas susceptibles de suspensión proveniente, "en circunstancias extraordinarias" exigidas por "la seguridad de la república"; de las "cámaras", o en su receso, del "Ejecutivo', quien les "dará cuenta" "en la próxima apertura" (Art. 123): "la igualdad" (Art. 144), la abolición de la "infamia trascendental" (Art. 122), la exención "del tormento" y de la exigencia de "confesión" (Art. 121), la seguridad de los bienes frente a "toda confiscación" y a la desigualdad en las "contribuciones" (Arts. 122 y 148), la alienación de los bienes (Art. 149), "la propiedad de su descubrimiento y de sus producciones" para el "inventor" (Art. 151), la libertad de movimientos corporales (Arts. 117 y 144), la de circulación en el "territorio" y las de entrar en él y salir del mismo (Art. 146).

El Congreso de Bolivia, aceptando el proyecto, le agregó sólo un Artículo según el que se reconoce la "Religión Católica, Apostólica, Romana como la de la república, con exclusión de todo otro culto público, y bajo el principio de que no hay poder humano sobre las conciencias".

Esta Constitución, que establece un régimen muy aproximado por ciertos caracteres al monárquico parlamentario (apartados 94 y 95) y procura a través de ellos realizar acomodándose al ambiente social la democracia; atribuyendo el Patronato al Poder civil sin subordinarlo a la concesión eclesiástica, incurre en el error denominado regalismo, para cuyos examen y crítica nos remitimos a los apartados 2.071, 2.072, 2.073, 2.080, 2.183 y 2.184. Así aprobada en Bolivia, lo fue también en el Perú, por presión de Bolívar, suprema autoridad de aquél: después de un pronunciamiento del "Colegio Electoral" de Lima que se reunió el 16 de agosto de 1826 y seguido luego de todos los otros del Perú excepto uno, y la consiguiente declaración formulada por el Con-

sejo de Gobierno el 30 de noviembre de que "era ley fundamental del Estado peruano", y "el Libertador Bolívar", "su Presidente Vitalicio"; se la juró el 9 de diciembre (José Pareja Paz-Soldán, "Las Constituciones del Perú", Primera Parte, Capítulo VI).

El 3 de septiembre partió Bolívar para Colombia, donde le reclamaban graves acontecimientos, pues cundían tendencias disgregadoras, vinculadas, con mayor o menor sinceridad, a la división surgida entre los defensores de la Constitución de Cúcuta, disgustados por la Constitución boliviana e inspirados por Santander, y quienes, exigiendo la reforma de la primera, se animaban por el espíritu de la segunda.

2.720.—Asambleas reunidas en Guayaquil el 28 de agosto de 1826 y en Quito el 26 de septiembre proclamaron la dictadura de Bolívar. En ellas y en otros muchos lugares imperaba el espíritu de la Constitución boliviana.

Bolívar, quien llegó a Guayaquil el 12 de septiembre de 1826, fue confirmado por el Congreso de 1827 en su cargo de Presidente, como Santander en el de Vicepresidente. Convocada por dicha Legislatura antes del plazo previsto por la Constitución de Cúcuta para reformarla, se reunió el 9 de abril la Convención de Ocaña, ante la cual expuso el Libertador la desastrosa situación del Estado; atribuyó gran parte de sus males a los defectos de las instituciones existentes y a la inadaptación del Orden jurídico imperante a las necesidades y circunstancias de Colombia, y le pidió en consecuencia reformarse la Carta Política para que, alejándose de ideales inalcanzables, se acomodara a la realidad, la que entre otras cosas demandaba el fortalecimiento del poder presidencial. Acertados fueron por lo general las críticas y los pedimentos de Bolívar; pero en algunos puntos incurrió en exageración o procedió movido más por las impresiones que le produjeron sucesos o accidentes pasajeros o locales, que por el análisis de la índole del pueblo de la Gran Colombia, de sus necesidades y aspiraciones: como ejemplo de esos puntos citaremos la sugestión o insinuación que hizo de que se suprimieran los Municipios, pasando, con ligereza, de la consideración de los de-

fectos y excesos en que habían incurrido "algunos" Municipios, a la conveniencia de que se "eliminase las municipalidades", y menospreciando así la tradición, los sentimientos y las tendencias populares de Hispanoamérica, que indicaban más bien que se robustecieran los Municipios, los que al fortalecerse, recobrando la importancia que en tiempos anteriores habían tenido, hubieran podido hacer que la democracia dominara en verdad en la organización estatal, acomodándose a través de la institución municipal a la índole de dicho pueblo y así hacer que para la mayor parte de aquél pueblo no se redujera a una palabra vacía.

2.721.—Habiendo asumido, fracasado como hubo la Convención de Ocaña, Bolívar la dictadura; en ejercicio de ésta expidió el 27 de agosto de 1828 un "Decreto Orgánico" que determina lo que "Al Jefe Supremo del Estado corresponde" (Art. 1º); establece "El Consejo de Ministros", compuesto "de un presidente y de los ministros secretarios de Estado" (Art. 3º); instituye, ante todo con el carácter de órgano consultivo (Arts. 10 y 11), "El Consejo de Estado", compuesto de los miembros del "Consejo de Ministros" "y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la república" (Art. 8º), y presidido por "el Libertador" o, en subsidio, por "el Presidente del Consejo de Ministros" (Art. 9º); divide al "territorio de la república" para su "administración" "en prefecturas" (Art. 11), estableciendo como "jefe" de cada una "un Prefecto" (Art. 12); determina o indica los Tribunales y Juzgados que administrarán "La justicia" (Art. 15); contempla ciertas garantías (Arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23); expresa que "El Gobierno sostendrá y protegerá la Religión Católica, Apostólica, Romana, como la religión de los colombianos" (Art. 25). En este Decreto, cuyo sentido se reduce al de norma supletoria, pues impera un Jefe Supremo; lo importante para revelar el punto a que había llegado en sus ideas políticas Bolívar, es el precepto que versa sobre religión.

En el período de su dictadura, van concretándose en Bolívar las predilecciones monárquicas que le suscitó la contemplación

de la triste realidad hispanoamericana, manifestada en parte por las primeras estridentes actitudes imperialistas de los Estados Unidos, a las cuales nos referimos en el apartado 2.717.

Ya en 1825, en el Perú, expresó ante un agente de Inglaterra que, "bajo una monarquía bien regulada", es "país al que ninguno excede en libertad", "envidia de todos los países del mundo, y el modelo que todos desearíamos imitar"; que no ha "sido jamás" "en principio general" "enemigo de las monarquías", "necesarias para la respetabilidad y el bienestar de las naciones nuevas"; que, "si viniera del Gabinete británico una propuesta para que se estableciese una monarquía o monarquías en el Nuevo Mundo", le "hallarán firme y seguro apoyo de sus deseos, perfectamente dispuesto a sostener al Soberano que Inglaterra proponga"; que, "Como el título de Rey no sería popular al principio en Sudamérica, sería bueno satisfacer este prejuicio adoptando el de Inca, al que los indios son muy adictos" (Madariaga, obra citada, Libro Segundo, Parte Tercera, Capítulo XXVII, 5).

El Consejo de Ministros instituido por Bolívar como dictador elaboró en 1829 un Proyecto de Monarquía constitucional cuyo titular sería Bolívar con el título de Libertador; pero lo frustraron las vacilaciones provenientes de rivalidades anglofrancesas y de cierta resistencia que para la formalidad monárquica ensombrecía el ánimo de Bolívar, quien al fin parecía decidirse por algo semejante a la Constitución boliviana. Como lo publicó el General Córdova, confidente y cooperador íntimo de Bolívar al sublevarse contra éste según decía en defensa de las libertades e instituciones republicanas, el Libertador había redactado para el Congreso "instrucciones secretas" que contemplaban "un Presidente vitalicio con poderes para elegir a su sucesor, y veto absoluto sobre la legislación; un Vice-Presidente con poderes definidos por el Presidente; Secretarios de Estados responsables ante el Presidente; senado vitalicio y hereditario, de nombramiento inicial presidencial; cámara baja elegida entre personas con capital mínimo de 6.000 pesos, con legislaturas cada dos años para debatir leyes presentadas por el Presidente; y un poder judicial nombrado por el Presidente y con poderes definidos también por

él" (Madariaga, obra citada, Libro Segundo, Parte Cuarta, Capítulo XXVI, 5).

Tiene que ver con el proyecto el acto que significó el comienzo del fin: la circular de Bolívar que se publicó el 31 de agosto de 1829 y que preceptuaba expresaran los Colegios electorales de las localidades su criterio sobre la Constitución, en especial sobre la forma de Gobierno, y quién sería el titular de la Jefatura del Estado. El General Páez aprovechó de las Asambleas locales para organizar la expresión social favorable a la separación de Venezuela bajo la autoridad de aquel burdo y valiente militar.

Al inaugurar el último Congreso general de Colombia, el llamado "admirable", Bolívar, en su mensaje le recomienda, en "último acto", proteger "la religión santa que profesamos, fuente profusa de las bendiciones del cielo", y declara, ruborizándose, que "la independencia es el único bien que hemos adquirido a costa de los demás".

2.722.—El nexo que hemos procurado traslucir se da entre el curso de la Gran Colombia, desde su formación hasta su ocaso, y la evolución de las ideas políticas de Bolívar, desde que se encamina a las mayores alturas de su influencia hasta que ésta declina y se esfuma; permite apreciar el sentido de aquel Estado en lo historicopolítico.

SECCION V: NORMAS QUE, NO INTEGRANTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO, CONDENSAN O REFLEJAN LAS INFLUENCIAS DE OTROS FACTORES EN SU FORMACION

Cuestión I: Enunciado

2.723.—Al examinar en conjunto los factores que concurren a la formación del Derecho Constitucional ecuatoriano, procurando ver en aquel conjunto las corrientes generales de influencia ideológica que pueden distinguirse, hemos tratado de

paso de ciertas normas que, sin formar parte de aquel Derecho, pueden considerarse antecedentes y factores de su formación, y, además, condensan o reflejan la influencia de los otros. Esas normas son: la Constitución quiteña de 1812, que no forma parte propiamente del Derecho Constitucional ecuatoriano porque no alcanzó vigencia en el Estado quiteño (apartado 2.701); la Constitución española de 1812, que imperó sobre la Nación quiteña durante lapsos comprendidos dentro del período en que ella no formaba por sí sola Estado, sino que volvió a integrar al Estado español (apartados 2.703, 2.704 y 2.705); la Constitución grancolombiana de 1821, conocida como Constitución de Cúcuta, que rigió sobre dicha Nación como organizada en tres departamentos de Colombia (apartados 2.708 y 2.710), y la Constitución grancolombiana de 1830, que para nuestro estudio no tiene importancia como Derecho positivo (apartado 2.714), sino como antecedente de la formación del Derecho Constitucional ecuatoriano.

En el Título Diecinueve relacionamos caracteres de la Constitución de 1830, la primera del Derecho Constitucional ecuatoriano, y a veces también los de algunas posteriores, con la Constitución quiteña de 1812, la Constitución española del mismo año y las dos grancolombianas, y vimos la influencia que sobre esas ecuatorianas ejercieron éstas, en diversos puntos o aspectos. Aquí prescindiremos de toda comparación entre los caracteres de unas y los de otras.

Cuestión II: Constitución Quiteña de 1812

2.724.—La Constitución Quiteña de 1812 es corta: sólo encierra cincuenta y cuatro artículos, ninguno de los que es muy extenso. Se divide en cuatro "Secciones", denominadas, la primera, "Del Estado de Quito y su Representacion Nacional"; la segunda, "Del Poder Executivo"; la tercera, "Del Poder Legislativo"; la cuarta, "Del Poder Judicial".

Pertenece a la especie de las Constituciones que se distinguen por servir al fin del Derecho a través de la libertad: lo hace consagrando garantías humanas, distribuyendo las Funciones com-

prendidas en la actividad estatal entre diversos órganos y estableciendo la participación del pueblo en tal actividad (apartados 135 y 139).

2.725.—Según esta Constitución, la Soberanía viene de Dios y reside en el pueblo, cuyos componentes no se toman como individuos aislados, sino como pertenecientes a las provincias que integraban la Presidencia de Quito, afirmándose así la continuación de la personalidad de la Sociedad civil quiteña, la cual deja de formar aquélla para organizarse como Estado. Por cuanto el fin de la autoridad civil es el bien común, que implica la "defensa y conservacion de la religion católica", y que redundará en "gloria de Dios"; ella debe garantizar la actividad del hombre enderezada a conseguir o guardar esos bienes. Todo esto se expresa en el título de la Carta Política y en su preámbulo, complementados por el Art. 1º, de manera bastante difusa y en un lenguaje acomodado al que por lo general entonces se usaba para exponer la ideología liberal: en un sentido muy diverso de la concepción que había en la Iberia medioeval de ciertas normas generales como pactos entre el Monarca y los súbditos, y de la referencia que en normas de ella se hacía a derechos del pueblo, los cuales se defendían como fundados en normas anteriores del Derecho positivo; en esta Constitución se habla de pacto social, de derechos naturales del hombre, de la conservación de su libertad; bajo la influencia clara de la teoría del "Contrato Social" y de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", en la cual se dice que "El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre ....", enunciado que casi con los mismos vocablos se contiene en la Carta Política de 1812. Así, ésta, desde sus primeras palabras y al sentar sus bases y principios, revela espíritu católico e inspirado en las tradiciones democráticas españolas; pero en la forma se acomoda en mucho al lenguaje que se empleaba entonces por los partidarios de la "ideología contemporánea", lenguaje que es algo alterado para que se amolde a ese espíritu. "Adornar", en homenaje a la "moda", la expresión de pensamientos característicos de una ideología con al-

gunas exterioridades propias de otra, fue causa de que en varios de sus pasajes la Constitución quiteña de 1812 adoleciera de vaguedad.

Asígnanse (Art. 3º) al "Estado de Quito" las cualidades de "popular" y representativo, equivalentes de la de democrático, que se le dio al solucionar el problema de quien es aquel en que reside la Soberanía. Consecuentemente con esta cualidad del Estado, se hace del sufragio popular, no restringido, el medio, inmediato o mediato —aunque cabe sostener que sólo puede ser mediato, por la referencia que hace el Art. 11 a las "elecciones parroquiales", además de mentar "la eleccion de Diputados", referencia que tal vez indica, como se comprenderá más tarde en virtud de lo que diremos en el apartado 2.727 (E) sobre el "Supremo Congreso", que el pueblo vota únicamente por electores, por electores parroquiales—, de designar a los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente (Arts. 7º, 9º, 11 y 12): el pueblo, cuyo sufragio se procura garantizar en su libertad y pureza (Arts. 14 y 19), elige —de manera inmediata o mediata— a los miembros del "Supremo Congreso", quien nombra a los integrantes de los órganos colegiales superiores sobre quienes se afirma que ejercen los "Poderes" Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además de la acción popular política concreta, que se ejerce en el sufragio (apartado 588); se instituye la acción política difusa (apartado 613) por los preceptos que, como lo veremos oportunamente (apartado 2.727, B), colocan bajo el examen del pueblo las labores peculiares de la "Legislatura".

En las determinaciones referentes a los órganos superiores de pasada referidos, se satisfacen importantes exigencias de la democracia, para cuyo ideal es muy significativo, ya porque permite un avance hacia ella, ya porque responde a las tradiciones y aspiraciones democráticas del pueblo quiteño, el establecimiento de Municipalidades, que la Constitución de 1812 lo hace de paso, sin detenerse en ellas, pero indicando la gran importancia que tendrán bajo su vigencia, puesto que les concede influencia

en que el Organo superior especializado en la Función Legislativa se reúna extraordinariamente (Art. 43).

2.726.—Contiene la Constitución de 1812 un artículo (el Art. 20) destinado a las garantías humanas, el que mienta algunas de que dice gozan todos los habitantes del Estado; pero las vuelve nugatorias al subordinarlas a la condición de que no sean "contra las buenas costubres", además de exigir que las actividades que son su objeto no versen sobre "materia de religion", o a la de que no se opongan a "la conservacion del buen orden"; sin determinar las normas sobre cuya base se hará la calificación: sobre la base de cualquiera norma jurídica se puede intervenir en los aspectos del hombre que se dice están garantizados, negando que tengan la cualidad exigida para ellos por la Constitución. El defecto de aquel artículo no consiste en limitar las gartntías que dice establecer, sino en no puntualizar qué normas serán aquéllas sobre cuya base se podrá intervenir en los aspectos del hombre objeto de las garantías.

El espíritu católico y el sentido moral que se revelan en el artículo que es como la parte dogmática de la Carta Política de 1812, no se acompañan, en sus autores, de suficiente conocimiento de la estructura externa del Derecho positivo.

Más bien en otro artículo encierra la Constitución de 1812 una garantía relativa: establece la garantía relativa de la igualdad al preceptuar (Art. 19) que los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal determina directamente, "terminadas sus funciones quedarán en clase de ciudadanos particulares, sin tratamiento, distincion ni prerrogativa alguna"; puesto que así elimina un medio de introducir la desigualdad, un título para ésta.

2.727.—A.—La Constitución Quiteña de 1812 establece órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal determina directamente, y uno, el Jefe del Estado, de cuyas funciones no trata. Los primeros se llaman en conjunto "la Representacion Nacional".

Los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente, son: uno especializado en la Función Legislativa, el "Consejo ó Senado", del cual se dice ejercita el "Poder Legislativo"; uno especializado en la Función Jurisdiccional, la "alta Corte de Justicia", de la que se afirma que ejerce el "Poder Judicial"; uno, del cual es "formado" el "Poder Executivo", especializado en la Función Administrativa, el que es órgano colegiado, compuesto de "un Presidente del Estado, tres asistentes, y dos Secretarios con voto informativo", cuyo Presidente sólo en determinados aspectos puede ejercitarla con independencia de él; y uno cuyo papel principal es velar por la regularidad del proceso de producción del Orden estatal y nombrar a los titulares de los otros órganos superiores mentados en este párrafo, el "Supremo Congreso" (Arts. 9º, 34, 45, 22, 7º y 10).

Las prerrogativas llamadas generalmente "inmunidades parlamentarias" (apartados 725, 726 y 727) se extienden a todos los miembros de la "Representacion Nacional", y no sólo a los integrantes del "Poder Legislativo": la Constitución expresa que "Ningun miembro de la Representacion Nacional podrá se rpreso durante el tiempo de sus funciones, ni perseguido despues por las opiniones y dictámenes que se hayan expuesto en el tiempo de su representacion" (Art. 51), y así establece la inmunidad y la inviolabilidad.

Se distinguen dentro de los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente, un "Supremo Congreso" y tres "Poderes"; pero, así como no se observa en realidad el dogma de la "separación de Poderes", aunque en principio se la proclama (en el Art. 8º) al decir que serán "siempre separados y distintos el Executivo, Legislativo y Judicial"; en ciertos enunciados generales se la atenúa al expresar (en el Art. 13) que son "Salas" de "la Representacion Nacional", y además, que son "los tres Poderes.... exercicios solamente de una misma autoridad soberana" (Art. 47). Se puede interponer recurso de uno de los "poderes" ante los demás "juntos, como de una parte al todo": "recursos extraordinarios que se pueden elevar de la Corte de Justicia al Poder Legislativo, y Executivo

juntos", y se conocen y resuelven por "quatro miembros de la Legislatura", nombrados para el caso por el "Presidente del Estado", "asociados al Poder que se halle expedito" (Art. 47). Se establece otro nexo entre los "Poderes" por la facultad del "Presidente del Estado" de convocar y presidir, sin voto, a todas las "Salas de la Representacion Nacional" en conjunto o a cualquiera de ellas, extraordinariamente (Art. 29).

Se satisface no sólo la exigencia democrática de que la actividad del Estado no dependa toda de un órgano; sino también la de que no haya ninguno que por sí solo realice íntegramente una de las Funciones en que dicha actividad consiste, monopolizándola, pues el Senado interviene en la Administración y posee una facultad jurisdiccional, la Alta Corte de Justicia interviene en cierta manera en la Función Legislativa —al poder influir en la convocatoria del Congreso para sesiones extraordinarias—, el órgano colegial superior especializado en la Administración tiene ingerencia en la Función Legislativa y en la Jurisdiccional, y el Supremo Congreso posee atribuciones de carácter legislativo y de carácter jurisdiccional, sin contar aquí intervenciones de los tres "Poderes" juntos en determinada Función.

Se muestra también el espíritu democrático al señalarse en forma negativa los requisitos para ser titular de uno de los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente: no pueden serlo los "sospechosos en materia de Religion"; "los enemigos de la causa" de la independencia; "los neutrales, mientras no se decidan por hechos positivos"; "los deudores del Fisco"; "los que no son naturales de estos países, ni tienen carta de naturaleza librada por alguno de los Gobiernos libres de América"; "los menores de veinticinco años"; ni los "demas comprehendidos en la exclusion de las Leyes" (Art. 16); y además se impide que en el "exercicio de un mismo Poder" intervengan simultáneamente dos o más individuos unidos entre sí por determinadas relaciones (Art. 15).

Se extrema la tendencia democrática, hasta tal punto que puede poner en peligro a la eficacia y por ende al régimen demo-

crático, en su conjunto, al prescribirse que ni la duración de los titulares de los órganos que constituyen los "Poderes", ni la de los miembros del Congreso, pase de dos años; ni quepa, en tratándose de los titulares de esos órganos, la reelección para tal calidad sino "pasados dos turnos", aun cuando no se trate de continuar como titular del mismo órgano, sino de que quien lo es de uno de los que constituyen los "Poderes", pase a serlo de otro de ellos, exceptuándose el caso de que el Congreso por unanimidad declare el mérito y la necesidad de la continuación de un individuo en el cargo que ha ocupado y sin que ni en este caso quepa segunda reelección "hasta pasado por lo menos un turno" (Art. 13).

B.—La Constitución quiteña de 1812 crea una Asamblea consistente en una sola Cámara como Organo superior especializado en la Función Legislativa: el Senado, que se compone de tantos miembros cuantas son las provincias representadas, hasta que "calculada su poblacion resultan los que corresponden á cincuenta mil habitantes" (Arts. 9º y 34); y tiene "sesiones ordinarias tres dias en cada semana", y extraordinarias cuando lo convoque el Presidente del Estado, "sea á peticion del Poder Judicial, de las Municipalidades, ó de propio mutuo" (Art. 43).

El Presidente del Estado velará para que el Senado cumpla su misión (Art. 29).

El Presidente del Estado y cualquier miembro del Senado tienen derecho de presentar proyectos de normas generales (Arts. 30 y 38). Al Senado le toca decidir sobre su admisión, y a su Presidente, fijar el orden de preferencia en que se discutirán los admitidos (Art. 38).

Las discusiones serán públicas siempre; la primera, precedida de una fijación en público, siquiera durante tres días, de los proyectos sobre que versaren (Art. 39); y la segunda, del dictamen de las provincias sobre ellos, cuya copia se les enviará (Art. 40).

La aprobación de una ley por el Senado requiere de la totalidad de los votos, y obtenida, el proyecto sobre que recae, pasa

al "Poder Executivo", el cual, dentro de ocho días, lo sancionará, expresa o tácitamente, o lo objetará (Art. 41): se lo dispone sin duda alguna, aun cuando se llame sanción a la aprobación del proyecto por el Senado y se contraponga a la objeción del "Executivo" la publicación, la que lo será del proyecto convertido en norma por la sanción del "Executivo".

Sancionada y promulgada una ley, su ejecución puede suspenderse, hasta la "Legislatura siguiente", por los "tres Cuerpos" a los que se atribuye el ejercicio de los "Poderes", atentos inconvenientes que no hayan existido o no se hayan notado antes de la aprobación (Art. 42).

El ejercicio de la atribución del "Supremo Congreso" de dictar las "providencias que interesen á la salud y utilidad comun del Estado" (Art. 11), puede significar el de la Función Legislativa, pues el término providencia puede mirarse como equivalente de disposición, que es posible sea norma general, aunque suela usarse dicho término para designar a normas judiciales.

C.—La Constitución quiteña de 1812 instituye como Organo superior judicial la "alta Corte", compuesta por cinco miembros (Arts. 9º y 45).

Además asigna atribuciones jurisdiccionales al "Supremo Congreso", que es juez de los miembros del "Poder Executivo" y de esa Corte (Art. 10); al "Poder Legislativo" y al "Executivo" juntos, quienes pueden indultar (Art. 31), y al Presidente del Estado por sí solo, quien velará para que la Alta Corte de Justicia cumpla su misión, del mismo modo que sobre el Senado, y puede sancionar pecuniariamente a los miembros de una u otro —cabe entenderse que también a los demás miembros del "Poder Executivo"—, en caso de negligencia (Art. 29). Además, significa otorgarse una facultad jurisdiccional al "Supremo Congreso", al Senado y al Organo superior colegial especializado en la Administración, el precepto del Art. 50 según el que "Todos los oficiales subalternos de los Cuerpos de la Representacion Nacional quedarán sujetos al juicio de su respectiva Sala en todos los ca-

sos en que se hallen culpables in oficio, oficiando", mientras en los otros "serán juzgados... por el Poder Judicial".

D.—Por la Constitución quiteña de 1812, un órgano colegial, cuya composición la expone el presente apartado 2.727 en la subdivisión A, ejerce principalmente la Función Administrativa; pero su Presidente, que tiene el título de "Presidente del Estado" y que no es el Jefe del Estado, posee con independencia de él ciertas facultades, como las de "Comandante General de toda la fuerza armada", restringidas en algunos aspectos (Art. 27). Interviene en el desempeño de la Función Administrativa el Senado, quien señala las contribuciones y también los sueldos de los órganos estatales (Arts. 35 y 36), y además su Presidente puede también hacerlo, puesto que en los "casos de discordia de los quatro miembros del Poder Executivo" que tienen voto resolutivo —el Presidente del Estado y los tres "asistentes"—, ella "se decidirá por el Presidente" "del Poder Legislativo" Art. 28).

Aunque lo concerniente al Jefe del Estado se vincule en especial con el ejercicio de la Función Administrativa, en aras de la claridad nos ocuparemos de aquél después de tratar de los órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente.

E.—Dentro de la Constitución de 1812 existe un Organo superior, llamado el "Supremo Congreso", que tiene la misión especial de velar por la regularidad del proceso de producción del Orden estatal y designar a los titulares de los otros altos órganos que componen la "Representacion Nacional" (Arts. 10 y 9º); consta de dos Diputados por la provincia de Quito y uno por cada una de las otras (Art. 12), electos por ella y éstas mediante sufragio que puede ser el popular directo o el meramento indirecto —aunque cabe sostener que es necesariamente indirecto, basándose en que se expresa que el "Supremo Congreso" señalará "el dia de las elecciones paroquiales, y el de la eleccion de Diputados", y así parece indicarse que el pueblo sólo vota por electores parroquiales (Art. 11)—; se renueva cada dos

años, y se reune ordinariamente al principio y al fin del bienio, y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente del Estado o el Senado, el cual puede hacerlo si el Presidente del Estado no cumple el deber de verificarlo habiendo requerimiento suyo (Arts. 11 y 37).

F.—Como lo manifiesta en la subdivisión A el presente apartado 2.727, la Constitución quiteña de 1812 establece órganos superiores cuyo ejercicio de la actividad estatal determina directamente, y uno de cuyas funciones no trata; los primeros son el Senado, la Alta Corte de Justicia, un Cuerpo al que preside el Presidente del Estado, y el Supremo Congreso, y se denominan en su conjunto "la Representacion Nacional"; el otro, el Jefe del Estado.

Dice la Constitución de 1812 (en el Art. 5º): "En prueba de su antiguo amor, y fidelidad constante á 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 dominacion francesa y seguro de qualquier influjo de amistad, ó parentesco con el Tirano de la Europa pueda reinar, sin perjuicio de esta Constitucion". Reconoce al Monarca a nombre del pueblo, a cuyo nombre se dicta: reafirma el carácter de democrático del Estado.

El Monarca es, evidentemente, Jefe del Estado. Ya que se lo establece, es lógico que se le asigne "un mínimo de competencias que son la condición sine qua non de su concepto" (Kelsen, "Teoría General del Estado"). La Constitución de 1812 no fija las competencias del Monarca; pero establece en principio que las tenga, por el hecho de establecer su existencia, pues de lo contrario dispondría a la vez que haya Monarca y que no exista Monarca. Ciertas competencias —aspectos de la actividad estatal— que se encierran en el concepto de Jefe del Estado y sobre las que no hay determinación en la Carta Política de 1812, pertenecerán al Monarca de Quito mientras no disponga nada en contrario el Derecho positivo, en la Constitución fundado, sin que sea posible que éste prive al Monarca de toda competencia

o poder, porque entonces lo eliminaría en realidad, oponiéndose a la Constitución, que lo establece. Las normas que la desenvuelvan, puntualizarán las relaciones del Jefe del Estado con los órganos cuyo ejercicio de la actividad estatal se determina directamente por ella, y podrán dar al primero, al precisarlas, facultades sobre materias que también lo sean de la competencia de los segundos, siempre que no se opongan a las de éstos.

Se crea unión personal entre el Estado de Quito y el Estado español, puesto que se da el carácter de Monarca de Quito al mismo individuo que tiene el de Rey de España; sin que en manera alguna se someta Quito a España, ya que se afirma que Quito "es, y será independiente", y sólo se establece como excepción a su Soberanía el ingreso a una confederación "de toda la América, ó de los Estados de ella que quieran confederarse", confederación que sería establecida por un "Congreso general" y daría un alto grado de autonomía a Quito, que no entraría a formarla sino a condición de poseerlo en su seno (Art. 2º).

Así como según la relación del pueblo con la producción del Orden jurídico el Estado quiteño es democrático, según el carácter del Jefe del Estado es monárquico. El "Presidente del Estado" no es Jefe del Estado, sino sólo órgano superior especializado en la Administración e investido de la facultad de intervenir en las otras Funciones estatales.

2.728.—La Constitución de 1812 expresa, en su Art. 2º: "El Estado de Quito es, y será independiente de otro Estado y Gobierno en cuanto a su administracion y economía interior reservándola a la disposicion y acuerdo del Congreso general todo lo que tiene trascendencia al interés público de toda la América, ó de los Estados de ella que quieran confederarse". Al hacerlo, determina lo que no podrán afectar los pactos internacionales que se celebren a nombre de Quito, sino llenándose especiales condiciones, que puntualiza.

Reconoce plenamente la Constitución de 1812 los deberes religiosos del Estado civil, al decir (en el Art. 4º) que "La Re-

ligion Católica como la han profesado nuestros padres, y como la profesa, y enseña la Santa Iglesia Católica, Apostólica Romana, será la única Religion del Estado de Quito, y de cada uno de sus habitantes, sin tolerarse otra ni permitirse la vecindad del que no profese la Católica Romana". Concuerda con este precepto el ya conocido que excluye de la "Representacion Nacional" a los "sospechosos en materia de Religion" (Art. 16). El relativo a Religión del Estado da especiales fuerza, importancia y eficacia a aquél según el que los "miembros de la Representacion Nacional, antes de entrar en posesion de sus destinos, prestarán el juramento de esta Constitucion" (Art. 17). Oportuno es recordar (apartado 2.725) que se reconoce el origen divino de la Soberanía.

2.729.—La Constitución quiteña de 1812 procura acomodarse a las circunstancias reales de la Nación quiteña, sin dejarse guiar ciegamente por ideologías extrañas a sus tradiciones. Recibe influencia en algunos puntos de la ideología característica de la Edad Contemporánea, pero nunca en aquellos en que es inconciliable con el criterio católico. En general puede afirmarse que esa ideología influye más en la forma que en el fondo de la Carta Política de 1812, ya que los términos usados para expresar ciertos conceptos, para referirse a ciertas instituciones, son a veces los que de ordinario se usan para designar a los propios de dicha ideología, aun cuando la Constitución no siga en realidad en cuanto a tales conceptos e instituciones a la ideología contemporánea, ni se inspire en la misma.

Establece que el Estado quiteño sea monárquico democrático, e incurre en excesos en la tendencia democrática, excesos que, como ya lo observamos en la subdivisión A del apartado 2.727, pueden poner en peligro la existencia misma del régimen democrático, por atentar contra su eficacia, y se exceptúan del aserto de que la Carta Política de 1812 tiene en cuenta las circunstancias reales de la Nación.

La Constitución de 1812, vigorosa manifestación de la personalidad de la Nación quiteña, revela los principios prevalecien-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

tes entre los próceres de la independencia de ella. Podrá parecer extraño a muchos que aquéllos, amantes de la libertad y la democracia, elaborasen una Carta Política según la que el Estado de Quito sería una Monarquía vinculada por unión personal con el Estado español.

Ya hemos visto (apartado 2.709) cómo los portavoces del pensamiento político quiteño censuran, creada ya la Gran Colombia, los excesos de la tendencia democrática que debilitan al régimen democrático en su totalidad. ¿No habían contemplado acaso los iberoamericanos cultos cómo gran parte de Europa fue asolada por quienes enarbolaban la bandera republicana y proclamaban la extinción de las Monarquías? ¿No vieron alzarse en el gran Estado que había sido el centro de la campaña antimonárquica, un trono imperial, con el aplauso casi unánime del pueblo, cansado de la tiranía instaurada en nombre de los principios republicanos e igualitarios?.

No pocos de los más prestantes gestores de la emancipación iberoamericana propugnaron para los Estados que de ella surgieran, la Monarquía. La conceptuaron limitación de la democracia que aseguraría la subsistencia de ésta. También debieron de considerar que conservar sus tradiciones y sus vinculaciones con Europa era para las nacionalidades hispanoamericanas requisito de robustez y permanencia: destruídas aquéllas, se privaría a éstas de sus raíces.

Es congruente recordar (apartado 2.697) que años antes de 1812 ya el Estado Norteamericano manifestó haber echado sus miradas sobre América Latina como sobre tierra de conquista. El peligro de la hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica túvose en cuenta por muchos de los héroes de la independencia de los países iberoamericanos, quienes propugnaron formasen monarquías constitucionales que mantuvieran con las europeas estrechos vínculos, facilitados por la similitud de sistema político y por conexiones dinásticas, sin perjuicio alguno para su Soberanía.

Cuestión III: Constitución Española de 1812

2.730.—La "soberanía" viene de Dios (preámbulo) y reside "esencialmente en la Nacion" (Art. 3º), que "es la reunion de todos los españoles de ambos hemisferios" (Art. 1º), y, "libre é independiente", "no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona" (Art. 2º).

"El Gobierno", concebido como la organización del Estado, "es una Monarquía moderada hereditaria" (Art. 14).

Determínase lo que "El territorio español comprehende en la Península", "En la América septentrional", "En la América meridional" y "En el Asia" (Art. 10); pero "Se hará una division mas conveniente" de él "por una ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nacion lo permitan" (Art. 11).

Institúyese régimen municipal, organizado en "ayuntamiento" para "los pueblos" (Art. 310) y en "diputacion" para las provincias (Art. 325). Cada uno de los Ayuntamientos se compone "del alcalde ó alcaldes, los regidores y el procurador síndico", designados mediante sufragio popular de segundo grado, y se preside "por el gefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre estos si hubiere dos" (Arts. 309, 312, 313 y 314). Cada una de las Diputaciones provinciales consta del "gefe superior de la provincia", quien la preside y se nombra "por el Rey"; "del intendente", que lo hará si no lo presidiere aquél, y de otros "individuos", que son "siete" mientras las Cortes no "varíen este número" "hecha que sea la nueva division de provincias" prevista, y electos con tres suplentes mediante sufragio popular de cuarto grado como los miembros de las Cortes (Arts. 324, 326, 328, 329 y 332); es titular, entre otras atribuciones, de las de inspeccionar las labores de los Ayuntamientos, "Dar parte á las Córtes de la infracciones de la Constitucion que se noten en la provincia", y, tratándose de Diputación de provincia de "ultramar", velar "sobre la economía, órden y progresos de las misiones para la conversion de los indios infieles", dando "noticia" sobre ello al "Gobierno" una vez recibidos los informes de los respectivos "encargados" (Art. 335).

Fíjanse el período y renovación de Alcaldes, Regidores y Procuradores síndicos de los Ayuntamientos (Art. 315) y de los individuos integrantes de las Diputaciones provinciales (Art. 327), y prohíbese su reelección inmediata (Arts. 316 y 331); pero, en cuanto a período, aquellas Diputaciones hállanse sujetas a la restricción que entraña la competencia que al Rey se da para "suspender á los vocales" que las "componen", si "alguna" "abusare de sus facultades", competencia vinculada con el deber de dar "parte á las Córtes" y con el precepto de que a los suspensos reemplacen "los suplentes" (Art. 336). "Para ser alcalde, regidor ó procurador síndico", e "individuo de la diputacion provincial", han de reunirse ciertos requisitos, relativos a edad, lugar de nacimiento o residencia, y ejercicio de la ciudadanía, y hallarse fuera de inhabilidades, que se puntualizan; además de que para ese "individuo" se exige tener "lo suficiente para mantenerse con decencia" (Arts. 317, 318 y 330).

2.731.—En los Capítulos (Capítulo I del Título I; Capítulo I del Título IV; Capítulos I, II y III del Título V; y "Capítulo único" del Título IX), que tratan "De la Nacion española", "De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad", "De los Tribunales", "De la administración de justicia en lo civil", "De la administracion de justicia en lo criminal", y "De la Instrucción Pública"; se establecen garantías humanas, todas relativas, algunas de ellas sólo para los españoles: la igualdad (Art. 248), la integridad física (Art. 303), la seguridad (Arts. 247, 280 y 305), el domicilio (Art. 306), la propiedad (Arts. 4º, 294 y 304), la libertad de movimientos corporales externos (Arts. 4º, 172, 287, 290, 293, 295, 295 y 300), las manifestaciones de la conciencia (Art. 291), la expresión escrita de las "ideas políticas" (Art. 371); admitiéndose que "en circunstancias extraordinarias" las Cortes puedan limitar "por un tiempo determinado" uno de los aspectos de la garantía que versa sobre los movimientos corporales externos (Art. 308).

2.732.—A.—Confundiéndose nacionalidad y ciudadanía, se combinan en cierta manera el jus soli y el jus

sanguinis (apartado 529) como fundamento de la nacionalidad originaria, y se la distingue de la derivativa, que adquiere el extranjero si obtiene "de las Córtes carta especial de ciudadano", a la cual se imponen requisitos cuyo cumplimiento implica cierta vinculación con España, sin diferencia alguna entre la peninsular y la de ultramar (Arts. 18, 21, 19 y 20).

El sufragio, que se regula para determinar cómo se designan los miembros de las Cortes, aunque por su graduación se aplique a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales (apartado 2.730); constituye derecho de los ciudadanos (Art. 23).

Bajo remota influencia del "dogma" de la "separación de Poderes", se expresa que residen, "La potestad de hacer las leyes", en las "Córtes con el Rey" (Art. 15); la de "hacer executar las leyes", "en el Rey" (Art. 16); la de aplicarlas "á las causas civiles y criminales", "en los tribunales establecidos por la ley" (Art. 17).

B.—Las Cortes, consistentes en una sola Cámara, se componen de Diputados electos por las provincias de "ambos hemisferios" a razón de uno por cada "setenta mil almas"; cifra cuyas fracciones de exceso o deficiencia originan reglas complementarias, no aplicables a la "isla de Santo Domingo", "que nombrará" uno (Arts. 27, 28, 31, 32 y 33); mediante sufragio popular de cuarto grado, pues, "Para la eleccion de los diputados" se reunen "juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia" (Art. 34); las primeras, compuestas de "los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio" respectivo, designan a los "compromisarios" para que "nombren al elector parroquial" (Arts. 35 y 41); "los electores parroquiales" componen las "juntas electorales de partido" "á fin de nombrar el elector ó electores" que, componiendo las "juntas electorales de provincia", designarán a sus Diputados (Arts. 59 y 78). Para ser Diputado se imponen requisitos de edad, nacimiento o vecindad, nacionalidad originaria y cierta posición económica, y el de estar libre de inhabilidades que se puntualizan (Arts. 91, 96, 92, 93, 94, 95 y 97). Los Diputados lo son por dos años (Art. 108), y no

reelegibles sino "mediando" un periodo (Art. 110). Son titulares de inviolabilidad e inmunidad (Art. 128). Están sujetos a prohibiciones, que sirven al ideal de pureza de la voluntad, como las inhabilidades (Art. 129 y 130).

Las Cortes se reunen anualmente, por tres meses (Art. 106); pero pueden "prorogar sus sesiones" "quando mas por otro mes", "á peticion del Rey" o "por resolucion de las dos terceras partes de los diputados" (Art. 107). "En el año de renovacion de los diputados", desde el 15 de febrero celébranse múltiples juntas preparatorias, y en el año siguiente una el 20 de febrero, para conocer "la legitimidad de los poderes" "de los diputados" (Arts. 112, 113, 114, 115 y 116), y en una de 25 de febrero jurarán "defender y conservar la Religion católica, apostólica, romana, sin admitir otra alguna en el Reyno", y "guardar y hacer guardar" "la Constitucion", además de mirar "por el bien y prosperidad" de la "Nacion" (Art. 117); se elegirán "de entre los" "diputados" "presidente", "vice-presidente y quatro secretarios", "y la diputacion permanente cesará en todas sus funciones" (Art. 118). El 1º de marzo se abren las sesiones, con asistencia o en ausencia del Rey, quien lee, o remite al Presidente para que lo haga, un discurso (Arts. 119, 121 y 123). Por regla general las sesiones son públicas (Art. 126). Las Cortes forman su propio reglamento (Art. 127). Además de sesionar ordinariamente según se ha dicho, pueden sesionar extraordinariamente: "la diputacion permanente de Córtes" "convocará con señalamiento de dia" y "objeto" a "Córtes extraordinarias", en tres casos, que se puntualizan y que comprenden la expresión de la voluntad real ante ella (Arts. 161, 162 y 163).

Esta "diputacion", que "las Córtes nombrarán" "Antes de separarse", se compone "de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa y tres de las de ultramar" y uno salido "por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar" (Art. 157); es titular de la facultad ya mencionada; de la de "Velar sobre la observancia de la Constitucion y las leyes, para dar cuenta á las próximas Córtes de las infracciones que haya

notado", y de la de realizar ciertos actos relativos a la integración y organización de las Cortes (Arts. 160, 111 y 112).

Cualquier Diputado o el Monarca "puede proponer á las Córtes" proyecto de ley, que, admitido, es objeto de tres discusiones y, así aprobado, requiere, para devenir norma, de sanción dada por el Rey, a quien se concede veto suspensivo que puede repetirse, o de la insistencia de las Cortes después del primero o el segundo según el caso (Arts. 132, 171, 135, 139, 142, 143, 144, 147, 148 y 149). El Rey promulga la ley (Arts. 154 y 155).

Acomodándonos al acertado sistema que sigue la Constitución española de 1812 al regular la actividad del Estado con criterio orgánico, y no funcional (apartados 657, 658 y 659); anotamos que las Cortes, además de la Función de legislar, que las caracteriza, participan de la Función Jurisdiccional y de la Administración. Se hallan en la órbita de lo jurisdiccional las atribuciones de "Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demas empleados públicos", mediante, tratándose de los primeros, el decreto de haber "lugar á la formacion de causa", dado el cual "quedará suspenso el secretario" sobre que recae y "las Córtes remitirán al tribunal supremo de Justicia" "los documentos" necesarios para que la sustancie y resuelva (Arts. 131, 228 y 229). De carácter administrativo son las atribuciones de recibir el juramento del Rey, su heredero y "la Regencia"; las relativas a sucesión del Trono y el titular de ella; la de "Elegir Regencia ó Regente" y al tutor" del "Rey menor"; las de crear y suprimir cargos y fijar remuneraciones; las que tienen por objeto fijar la Fuerza Pública y admitir extranjeras; la de regular aquélla; las de fijar los gastos, establecer contribuciones, repartirlas, contraer empréstitos, examinar y resolver las cuentas de los gastos, "Establecer las aduanas y aranceles de derechos"; la de dar determinaciones sobre bienes nacionales, monedas, pesas y medidas; las de fomentar la industria y planear la enseñanza; la de aprobar los reglamentos de "policía y sanidad" (Arts. 131 y 256). Se otorga a las Cortes una facultad cuyo ejercicio puede consistir en legislar o en realizar actos jurisdic-

cionales o administrativos: la de "Proteger la libertad política de la imprenta" (Art. 131).

C.—Aplican "las leyes en las causas civiles y criminales" "los tribunales" (Art. 242), que comprenden los "magistrados y jueces", nacidos en territorio español y mayores de veinticinco años que reunan los demás requisitos fijados "por las leyes" (Arts. 251 y 252). No pueden ser "depuestos" "sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusacion legalmente intentada" (Art. 252). Hay contra ellos "accion popular" por "soborno", "cohecho" y "prevaricacion" (Art. 255).

Establécense el "supremo tribunal de justicia" (Art. 259), "audiencias" (Art. 272), "juez de letras" "en cada cabeza de partido" (Art. 273) y "alcaldes" en "los pueblos" (Art. 275). Se deja a la ley crear "tribunales especiales para" "determinados negocios" (Art. 278).

En ningún juicio habrá más de "tres instancias" (Art. 285), ni puede entablarse una causa en lo civil sin previo intento de conciliación (Art. 284). Compete al "supremo tribunal" dirimir ciertas competencias, conocer causas relativas a ciertos órganos estatales superiores o a "residencia", de "los asuntos contenciosos" o determinados "recursos de fuerza" pertenecientes "al real patronato", "de los recursos de nulidad" interpuestos contra sentencia de "última instancia", de las dudas que surjan entre "los demas tribunales sobre la inteligencia de alguna ley" para en consecuencia consultar sobre ellas al Rey a fin de que promueva "declaracion en las Córtes" (Art. 261); a las Audiencias, dirimir "competencias" de los jueces inferiores (Art. 265), conocer "las causas de suspension y separacion" de ellos con arreglo a la ley "dando cuenta al Rey", fallar en segunda y tercera instancias de las "causas civiles" y según ley de las "criminales" (Arts. 262, 263 y 264), resolver "los recursos de nulidad" si se trata de "audiencias de ultramar" (Art. 268), dar cuenta de 'la nulidad" "al supremo tribunal de justicia" (Art. 269), "conocer de los recursos de fuerza" concernientes a "los tribunales y autoridades

eclesiásticas de su territorio" (Art. 266); a los Alcaldes, ejercer "el oficio de conciliador" "con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte" (Arts. 282 y 283).

D.—La Administración se encomienda principalmente al Jefe del Estado, el Rey, quien dicta en general las normas propias de ella y es titular entre otras atribuciones de las de "Nombrar y separar libremente" "los secretarios de Estado", designar a los titulares de judicatura o magistratura judicial "á propuesta" "por ternas" "del Consejo de Estado", "Proveer todos los empleos civiles y militares", "Conceder honores y distinciones" "con arreglo á las leyes", mandar y organizar la Fuerza Pública y disponer de ella, "declarar la guerra" y "hacer y ratificar la paz" "dando despues cuenta documentada á las Córtes", dirigir la política internacional, nombrar Agentes diplomáticos y consulares, las facultades propias del Patronato (Arts. 171 y 237). Además de ser titular de facultades administrativas, participa, según se dijo en la subdivisión B del presente apartado 2.732, de la Función Legislativa, y también de la Jurisdiccional, pues le compete velar por su buen ejercicio, conceder indultos "con arreglo á las leyes" (Art. 171) y, si recibiere queja contra "algun magistrado" y previo "expediente" pareciere fundada, podrá con dictamen del Consejo de Estado suspenderlo "haciendo pasar inmediatamente" los autos al "supremo tribunal de Justicia" "para que juzgue con arreglo á las leyes" (Art. 253).

Como corresponde al carácter propio de una Monarquía hereditaria (apartado 94), declárase la irresponsabilidad del Rey (Art. 168), fíjase su tratamiento (Art. 169), y regúlase lo concerniente a su matrimonio (Art. 172) y sucesión (Arts. 174-184) y a la situación de su familia (Arts. 201-221). La constitucionalidad de la Monarquía se refleja especialmente en el juramento que ha de prestar su titular ante las Cortes para ascender al Trono (Art. 173); en la intervención de ellas respecto de "la regencia", que se designa por faltar al Rey edad o afectarle impedimento físico o moral (Arts. 185-200), y en el precepto de que "las órdenes" reales se obedezcan sólo si se firman por "el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda"

(Art. 225), precepto complementado por el de que los Secretarios del despacho responden ante las Cortes por "las órdenes que autoricen" (Art. 226), y así elimina todo inconveniente que pueda resultar de la irresponsabilidad característica del Monarca.

El carácter de órgano consultivo, "único Consejo del Rey", es peculiar del "Consejo de Estado" (Art. 236), "compuesto de quarenta individuos" (Art. 231), que se nombran por el Rey a propuesta en terna de las Cortes (Arts. 233 y 234), y sólo pueden "ser removidos" por "causa justificada ante el tribunal supremo de Justicia" (Art. 239). Le compete además de lo aludido "hacer al Rey las propuestas por ternas para la presentacion de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provision de las plazas de judicatura" (Art. 237).

Regúlase minuciosamente la Administración en materia de hacienda (Arts. 338-355) e instrucción públicas (Arts. 366-371).

E.—Dando normas para su propia reforma, la Constitución española de 1812 colócase entre las rígidas (apartado 138), pues para aquélla requiere la intervención de dos Legislaturas, la aprobación dentro de cada una como si se tratara de proyecto de ley, sea esa aprobación la de las dos terceras partes de los votos, y reciban los Diputados poder especial de las Juntas electorales de provincia (Arts. 376-383).

2.733.—Es la Constitución española de 1812 favorable para la armonía del Estado civil y la Iglesia, declarando que la Religión Católica "es y será perpetuamente" la "de la Nacion española", quien "la protege" "y prohibe el exercicio de qualquiera otra" (Art. 12); incluyendo en el juramento de los Diputados de las Cortes (Art. 117) y del Rey (Art. 173) la defensa y conservación del Catolicismo; preceptuando solemnidades religiosas para las Juntas electorales de parroquia, partido y provincia (Arts. 47, 48, 71, 72, 86 y 87) instituídas para la designación de los miembros de las Cortes, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos; conservando el fuero eclesiástico (Art. 249). En nada obstan a esa armonía las atribuciones patronales, pues las otorgó el Sumo Pontífice al Rey de España (apartados 2.175-2.180).

2.734.—Clara, pulcra en su redacción y bien distribuída en sus preceptos, excesivamente larga y minuiciosa por contener algunos apropiados para ley o reglamento; la Carta Política española de 1812, influída por el individualismo, apártase de las raíces democráticas cristianas medioevales, como lo revela especialmente en la manera como integra las Cortes.

Perdiendo eficacia al apartarse de la tradición en el servicio de la libertad, manifiesta aspirar a él mediante el Derecho al consagrar garantías humanas, distribuir entre diversos órganos las Funciones comprendidas en la actividad estatal, y establecer participe el pueblo de dicha actividad.

Cuestión IV: Constitución Grancolombiana de 1821

2.735.—Esta Constitución reconoce el origen divino del Estado civil y su autoridad al dictarse "En el nombre de Dios". Expresa que "La soberanía reside esencialmente en la Nación" (Art. 2º). Determina que el Estado Colombiano sea "popular representativo" (Arts. 9º y 10), es decir, democrático.

Contempla la existencia de régimen municipal: los Municipios son cantonales (Art. 155).

2.736.—Encierra la Constitución de Cúcuta una parte dogmática, en que se garantizan relativamente la buena reputación (Art. 158); el domicilio (Arts. 169 y 176); la correspondencia (Art. 170); la propiedad (Art. 177), respecto de la cual es congruente observar, porque atañe a la concepción general de ella —del todo individualista—, que puede considerarse a la vez como aspecto del amparo y como limitación la prohibición de las "vinculaciones" (Art. 179); la seguridad (Arts. 166, 167, 168 y 173); los movimientos corporales externos (Arts. 159, 161, 162 y 163); ciertas manifestaciones de la conciencia, que son el juramento y el testimonio (Art. 167); y la expresión del pensamiento (Art. 156). En la parte consagrada a las garantías humanas no encierra ninguna absoluta; pero al tratar "De la Nación Colombiana" garantiza absolutamente "la igualdad de todos

los colombianos" (Art. 3º), además de que en esa parte prohibe "una" desigualdad, la que se funde en la herencia (Art. 181).

2.737.—A.—No distingue en principio entre nacionalidad originaria y nacionalidad derivativa, al tratar de quienes son colombianos (Art. 4º); pero al puntualizar las cualidades necesarias para adquirir determinadas calidades o determinada calidad menciona la de "ciudadano de Colombia por nacimiento" (Arts. 106 y 184), confundiendo nacionalidad y ciudadanía y considerando seguramente colombianos por nacimiento a los "hombres libres nacidos en el territorio de Colombia y los hijos de éstos" (Art. 4º), que son los mentados en el primer miembro de la enumeración de los "colombianos", de tal manera que considera fundamento de la nacionalidad originaria el "jus soli" complementado por el "jus sanguinis". Después de fijar la situación de los extranjeros en Colombia, proclamando aparentemente su general igualdad respecto de los nacionales al decir que, además de que "serán admitidos" en ella, "gozarán" "de la misma seguridad" que los nacionales —aunque inexactamente dice "que los demás ciudadanos"—; la niega y establece más bien la general desigualdad al condicionar esa situación de los extranjeros al respeto por los mismos de "las leyes de la República", puesto que en verdad dispone que la situación de los extranjeros dependa totalmente de la ley, que no haya garantía absoluta para los extranjeros, mientras los nacionales en algunos aspectos dependen en su situación sólo de la Constitución y están garantizados por ésta absolutamente (Art. 183). Para la ciudadanía se requiere: tener la nacionalidad colombiana, ser casado o mayor de veintiún años y cierta posición económica, y sólo desde 1840 saber leer y escribir (Art. 15).

El sufragio popular es el medio mediato de designar a los órganos estatales; y nunca el inmediato, ya que sólo existe el sufragio popular indirecto: los ciudadanos no votan sino por electores, calidad para la que se requiere de una situación económica más elevada que la necesaria para ser ciudadano (Arts. 10, 12, 13, 14, 18, 21, 22 23, 24, 25. 26. 27, 28, 29, 30, 31 y 33).

Asambleas de electores eligen al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República y a los miembros del Congreso (Art. 34). El sufragio no tiene más función que la electoral (Art. 10).

Acogiendo el "dogma" de la "separación de Poderes", dice la Constitución de 1821 que el Poder público está "dividido" en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (Art. 10), y en sus enunciados generales atribuye los dos primeros exclusivamente a dos órganos, identificándolos, respectivamente, con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Art. 11, denominación del Título IV, Art. 40 y Art. 105); a pesar de que por las otras disposiciones referentes a la actividad del Estado se ve que no sólo se satisface la exigencia democrática de que ella no dependa toda de un órgano, sino también la de que no haya ninguno que por sí solo realice íntegramente una de las Funciones que comprende, monopolizándola; y de que en verdad esta Constitución establece un Organo superior especializado en la Función Legislativa, varios Organos superiores especializado en la Función Administrativa, y uno superior y otros especializados en la Función Jurisdiccional.

B.—El Congreso, Organo superior especializado en la Función Legislativa y considerado como "Poder Legislativo", consta de dos Cámaras, que son la del Senado, cuyos miembros se designan por los departamentos para ocho años, y la de Representantes, designados por las provincias para cuatro años (Arts. 40, 93, 94, 84 y 91); y se reune ordinariamente cada año (Art. 68), y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente de la República (Art. 115). Las sesiones de sus Cámaras, separadas o reunidas, serán públicas por regla general, y las excepciones se determinarán por ellas (Art. 60). Para ser miembro del Congreso se requiere —no decimos que solamente— posición económica más alta que la necesaria para ser elector, y para Senador, una más elevada que para ser Representante (Arts. 95, 96, 87 y 88). No pueden ser miembros del Congreso quienes posean ciertas calidades que pueden dar especial influencia en las elecciones o que, unidas a la de miembro del Congreso, pue-

den significar para éste dependencia respecto de otro órgano o sujeción a su influencia (Art. 65). Los miembros del Congreso gozan de inviolabilidad, una de las "inmunidades parlamentarias"; mas no de inmunidad, pues, aunque se la establece en apariencia, se la vuelve nugatoria (Art. 66).

Lo principal de la Función Legislativa requiere de la intervención del Congreso, quien es órgano meramente incompleto de la Legislación, con excepciones que se determinan (Art. 49): las leyes, que pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, excepto las que versan sobre contribuciones, las cuales no pueden tenerlo sino en la Cámara de Representantes; para su formación requieren de la aprobación del Congreso, que las discute dividido en Cámaras, y además, de la sanción, expresa o tácita, del Presidente de la República, quien tiene veto meramente suspensivo, pero muy influyente, ya que la insistencia del Congreso en un proyecto objetado por aquél requiere de los votos de los dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras (Arts. 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, y 55 Nº 26); y también para que adquieran el carácter de normas las otras generales aprobadas por el Congreso es necesaria la sanción del Presidente de la República, con determinadas excepciones (Art. 49). La promulgación de las leyes corresponde al Presidente de la República (Art. 114). El Consejo de Gobierno coopera con el Presidente de la República en una forma de intervención de éste en la Función Legislativa del Congreso (Art. 134).

C.—La Constitución de 1821 establece órganos especializados en la Función Jurisdiccional, o sea, órganos judiciales, los que no la monopolizan, de tal manera que no toda la Función Jurisdiccional es Judicial; y exige la expresión del fundamento de las sentencias en las mismas (Art. 171), con lo cual tiende a que la Función Jurisdiccional no se aparte de su fin; y que en ningún juicio haya más de tres instancias (Art. 172), procurando así que aquélla lo cumpla efectivamente.

El Organo superior especializado en la Función Jurisdiccional, o sea, el Organo superior judicial, es la "Alta Corte de Jus-

ticia" (Art. 140), cuyos miembros son designados por el Senado dentro de una lista que encierra un número de candidatos doble del de vacantes por llenarse, lista que es elaborada sobre la base de otra que los contiene en número triple del de ellas y proviene del Presidente de la República (Art. 142), y durarán en sus cargos "todo el tiempo de su buena conducta" (Art. 145). Además de ese Tribunal existen otros inmediatamente inferiores, que son tribunales de distrito, las "Cortes Superiores" (Art. 147), cuyos miembros serán nombrados por el Presidente de la República "á propuesta en terna de la Alta Corte de Justicia" y durarán en sus cargos lo que "su buena conducta" (Art. 148). Se prescribe que se establezcan "Jurados" para ciertas causas (Art. 175).

Son titulares de atribuciones jurisdiccionales el Congreso, que puede conceder indultos (Art. 55 Nº 20); el Senado, que es el juez de ciertos altos órganos estatales —Presidente de la República, Vicepresidente de la República y Ministros de la Alta Corte de Justicia— previa acusación de la Cámara de Representantes, y lo es de los órganos contra quienes la reciba de ésta (Arts. 89, 90, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104); la Cámara de Representantes, que puede impulsar el procedimiento que haga efectiva la responsabilidad de todos los órganos estatales, como lo hemos visto; el Presidente de la República, quien puede conmutar la pena capital "de acuerdo con los jueces que conozcan de la causa" y con dictamen del Consejo de Gobierno (Arts. 127 y 134), e inspeccionar el ejercicio de la Función Judicial, es decir, de la Función Jurisdiccional en la parte en que se ejerce por órganos especializados en ésta (Art. 124); y el Consejo de Gobierno, de cuya cooperación necesita el Presidente de la República para ciertos actos jurisdiccionales, como ya sabemos.

D.—El Jefe del Estado, Presidente de la República, calidad que requiere entre otras condiciones de la nacionalidad originaria y de poseer la situación económica exigida para ser Senador, desempeña directamente la Función Administrativa, con la cooperación, indispensable, de Ministros de Estado (Arts. 105, 106, 113, 136 y 138), dando así a la República la calidad de pre-

sidencial (apartado 95); es designado para cuatro años y no puede ser "reelegido más de una vez sin intermisión" (Art. 107); responde sólo ante el Senado, sin que su responsabilidad se contraiga a determinados actos o "casos", ya que puede extenderse a cualquier acto antijurídico (Arts. 131 y 89), falla notable que se relaciona con la falta de precepto constitucional que verse sobre responsabilidad ministerial; no puede salir del territorio colombiano mientras dure en su cargo, "ni un año después sin permiso del Congreso" (Art. 132). Especialmente "cometida" como se halla a él la "conservación del orden y tranquilidad en lo interior" y "de la seguridad en lo exterior" (Art. 113), le competen al Jefe del Estado múltiples facultades respecto de la Fuerza Pública, a la cual no se consagra en particular ninguna parte del texto: le tocan "el mando supremo" de la Fuerza Pública y "su dirección", aunque no puede mandarla "en persona sin previo acuerdo y consentimiento del Congreso" (Art. 117), y cuando la mande personalmente, con ese requisto, no ejercerá la Presidencia, que recaerá en el Vicepresidente "por el mismo hecho" (Art. 118); y nombrar "los oficiales militares desde Coronel inclusive arriba", "previo acuerdo y consentimiento del Senado" (Art. 121), y "los demás empleados" "militares" cuya designación "no reserve á otra autoridad la Constitución ó la Ley" (Art. 123). El marco a que está sujeto el Jefe del Estado, puede ampliarse extraordinariamente en caso "de conmoción interior á mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior y repentina": el ensanche extraordinario, que requiere de "previo acuerdo y consentimiento del Congreso" si está reunido, y si no lo está puede producirse por el Presidente de la República sin necesitar de la cooperación de otro órgano —además de la del respectivo Ministro de Estado, claro es—, significa en sí mismo un conjunto de facultades presidenciales, que no se determinan, pues abarcan la de "dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables, y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones" (Art. 128); de tal manera que se anulan en gran parte la eficacia y ventajas del resto de las prescripciones constitucionales por el precepto ya visto que versa sobre el referido ensan-

che extraordinario. Aparte de los casos contemplados para él, se considera "la presente guerra de independencia": durante ésta, el Congreso puede dar al Presidente de la República "aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables en los lugares que inmediatamente están sirviendo de teatro á las operaciones militares, y en los recién libertados del enemigo; pero detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo, que sólo será el muy necesario" (Art. 55 Nº 25).

Al Vicepresidente de la República lo caracteriza de modo principal ser el subrogante del Jefe del Estado (Art. 108).

A pesar de establecerse el régimen presidencial, desconócese en gran parte la naturaleza propia de los Ministros de Estado; pues ni se trata de su responsabilidad, ni se asigna necesariamente su nombramiento ni se otorga la facultad de efectuar su remoción al Jefe del Estado, el cual los designará si su nombramiento no reserva "á otra autoridad" "la Ley" (Art. 123); ni puede removerlos de su destino, sino sólo suspenderlos entregándolos "al Tribunal que corresponda" (Art. 125).

El Consejo de Gobierno, "compuesto del Vicepresidente de la República, de un Ministro de la Alta Corte" y de los Ministros de Estado (Art. 133), es órgano consultivo: el Presidente de la República debe oírlo en ciertos casos y nunca está obligado a conformarse con su dictamen (Art. 134). Anotemos o recordemos, de paso, que coopera con el Jefe del Estado para actos legislativos y jurisdiccionales.

Sobre todo para el ejercicio de la Función Administrativa, el territorio se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias (Arts. 8º, 150 y 153). Organos centrales (apartado 172) instituídos para el gobierno de los departamentos son los Intendentes y para el de las provincias los Gobernadores, nombrados, unos y otros, por el Presidente de la República con consentimiento del Senado para tres años (Arts. 121, 151, 152 y 153). No se determinan los de los cantones ni los de las parroquias.

Pueden intervenir en la Administración el Congreso, Organo superior especializado en la Función Legislativa, cada una de sus Cámaras por igual, y peculiarmente el Senado. El Congreso establece y determina los ingresos y los gastos públicos (Art. 55 Nos. 3º, 4º y 1º); recibe el informe que el Presidente de la República debe darle "al abrir" "sus sesiones anuales" sobre el "estado político y militar de la nación" y sobre "sus rentas, gastos y recursos", indicándole "las mejoras ó reformas que pueden hacerse en cada ramo" (Art. 129); perfecciona las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 71); es titular de facultades que recaen sobre la Fuerza Pública, pues le toca autorizar al Presidente de la República ciertos actos relativos a ella como lo vimos; fijar la integración del Ejército, su pie de fuerza "en paz y guerra" y su "organización", y dictar las normas generales que deban regirlo (Art. 55, Nos. 13 y 15), y permitir o no ciertos actos de Fuerza Pública extranjera en el territorio colombiano (Art. 55 Nos. 23 y 24); además, puede intervenir de otras maneras en la Administración, planeándola o impulsándola (Arts. 55 Nos. 9º, 19, 21 y 22; y 150). Cada una de las Cámaras puede pedir cualesquier informes al Presidente de la República, quien los dará "reservando aquellos cuya publicación no convenga por entonces, con tal que no sean contrarios á los que presenta" (Art. 130); y puede demandarlos sobre "sus respectivos ramos" a los Ministros de Estado, quienes los darán "con anuencia" del Presidente de la República, "reservando solamente lo que no convenga publicar" (Art. 139). Conocemos la intervención del Senado en ciertos nombramientos, por lo dicho de las facultades presidenciales.

E.—La Constitución de 1821 dice (Art. 189) que "El Congreso podrá resolver cualquiera duda que ocurra sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución". Como el problema de la resolución de las dudas que presente la inteligencia de la Constitución se reduce al de la interpretación de la Constitución, y al tratarse expresamente de la facultad para ella, asignándola al Congreso y a ningún otro órgano, se le da exclusivamente a él; y al examinar la constitucionalidad de una

norma o decidir sobre la misma, se está interpretando la Constitución; el precepto transcrito de la de 1821, priva por regla general a los órganos ejecutores de las normas, de la facultad de examinar su constitucionalidad y de la de dicidir sobre ella.

La Constitución de 1821 se afirma como Constitución de tipo rígido (apartado 138): establece que para su propia reforma sea necesario, bien un procedimiento especial, más complicado que el exigido para la formación o reforma de las leyes, que se verifique por el Congreso, el "Organo legislativo" ordinario, cuya aprobación de la reforma implica la de dos Legislaturas distintas, siempre divididas en Cámaras (Art. 190); bien la intervención de un Organo especial, distinto del "Organo legislativo" ordinario, la "gran Convención de Colombia", que se convocará por el Congreso cuando ya estuviere libre todo el territorio de Colombia o su mayor parte y después de que "una práctica de diez ó más años, haya descubierto todos los inconvenientes ó ventajas" de la Constitución, y que tendrá poder para "reformarla en su totalidad" (Art. 191). La "gran Convención" no está sujeta al límite que entraña declarar el texto constitucional irreformables ciertos preceptos (Art. 190); pero, como lo indica el apartado 1.782, calificarlos de tales no significa sino exigir para su reforma un procedimiento doblemente complicado que el necesario para la reforma de los demás: la reforma de aquéllos tiene de ser precedida de la del precepto que los declara irreformables.

2.738.—Se afirma la Soberanía de Colombia sin posible restricción (Art. 1º), y se determinan bases precisas para la fijación de sus fronteras (Art. 6º). La celebración de pactos internacionales, inclusive los de paz, toca al Jefe del Estado, quien requiere de la cooperación del Congreso para ella (Arts. 120, y 55 Nº 18). Compete al Congreso decretar la guerra, y al Presidente de la República declararla después de decretada (Arts. 55 Nº 16, y 119). El nombramiento de Agentes diplomáticos se verifica por el Presidente de la República "previo acuerdo y consentimiento del Senado" (Art. 121).

Aunque reconoce el origen divino del Estado civil y su Autoridad y garantiza en cierta manera el juramento, según ya lo vimos, y establece como condición para adquirir la calidad de órgano estatal el juramento de cumplir los deberes que ella impone (Arts. 185, 186 y 187); obsta la Constitución de 1821 para la armonía del Estado colombiano con la Iglesia al no reconocer que dicho Estado debe como tal profesar la religión, pues nada dice sobre religión del Estado.

2.739.—La Constitución grancolombiana de 1821 es excesivamente extensa y minuciosa. Sigue en general la tendencia individualista, y en lo que concierne a relaciones del Estado civil con la Iglesia incurre en el error propio del liberalismo. Siguiendo la moda que éste introduce y difunde la Revolución francesa de 1789, contiene postulados resonantes de ninguna utilidad ni valor práctico. Sus artículos consagrados a las garantías humanas, en gran parte las encierran sólo aparentes; y aun las que en ellos son efectivas, como casi toda la importancia real de la Constitución, desaparecen, se vuelven nugatorias, por el precepto referente a las facultades extraordinarias que puede asumir el Presidente de la República.

Cuestión V: Constitución Grancolombiana de 1830

2.740.—En cuanto al origen y residencia de la Soberanía es semejante a la de 1821 (apartado 2.735); pero al tratar de la segunda sustituye al adverbio "esencialmente" por la palabra "radicalmente" (Art. 3º). También preceptúa que el Estado colombiano sea democrático (Art. 164).

Establece la Constitución grancolombiana de 1830 Municipios provinciales y la posibilidad de que se creen Municipios cantonales (Art. 134). Además, prescribe la existencia de Municipios departamentales, pues son verdaderos Consejos (no Concejos) municipales las Cámaras de Distrito, que deben funcionar en ciertos Departamentos "con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local" de ellos (Arts. 126 y 127).

2.741.—Encierra la Constitución grancolombiana de 1830 una parte destinada a las garantías humanas, o sea, una parte dogmática. Garantiza absolutamente "la" igualdad (Arts. 12 y 136), además de que prohibe "una" desigualdad: la que se funde en la herencia (Art. 13). Garantiza relativamente el domicilio (Arts. 152 y 147); la correspondencia (Art. 153); la propiedad, sobre la que cabe la misma observación que formulamos respecto de ella al tratar (apartado 2.736) de la Constitución de 1821 (Arts. 146, 148 y 150); la seguridad (Arts. 138, 143 y 145); los movimientos corporales externos (Arts. 141, 144 y 137); ciertas manifestaciones de la conciencia, que son el juramento y el testimonio (Art. 142), y la expresión escrita del pensamiento (Art. 151).

La mayor parte del amparo enunciado en el párrafo anterior se otorga sólo a los colombianos.

2.742.—A.—Sienta la Constitución grancolombiana de 1830 como principio general la distinción entre colombianos por nacimiento y por naturalización, y considera al "jus soli" complementado por el "jus sanguinis" como fundamento para la nacionalidad originaria (Arts. 8º, 9º y 10). Ni encierra precepto destinado a fijar la situación de los extranjeros, ni establece su desigualdad general respecto de los nacionales. Para la ciudadanía señala las condiciones que fija la Constitución de 1821 (apartado 2.737, A), pero es más exigente que ésta en la de carácter económico (Art. 14).

Lo dicho del sufragio al tratar de la Constitución grancolombiana de 1821 (apartado 2.737, A), se aplica totalmente a lo que prescribe la de 1830. Sólo hay que añadir que entre los órganos estatales que según ésta son designados por las Asambleas de electores se hallan también los miembros de la "Cámara de Distrito" (Arts. 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 128).

A semejanza de la de 1821, la Constitución grancolombiana de 1830 separa en sus enunciados generales los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y atribuye los dos primeros ex-

clusivamente a dos órganos (Arts. 3º, 34, 75 y 109); a pesar de que por las otras disposiciones referentes a la actividad del Estado se ve que, además de que ésta no depende toda de un órgano, no hay ninguno que por sí solo realice toda una Función de las tres que abarca, monopolizándola, y que en verdad se establecen un Organo superior especializado en la Función Legislativa, varios Organos superiores especializados en la Función Administrativa, y uno superior y otros especializados en la Función Jurisdiccional.

B.—Se aplica a lo que dispone la Constitución grancolombiana de 1830 lo que expusimos prescribe la de 1821 sobre carácter del Congreso, Cámaras de que consta (Art 34), tiempo para el que se eligen sus miembros (Arts. 49 y 60), reuniones ordinaria y extraordinaria (Arts. 35, y 85 Nº 3º), publicidad de las sesiones (Art. 68) y condiciones para ser miembro de las Cámaras (Arts. 50, 62 y 71); pero, a diferencia de la Constitución de 1821, en la grancolombiana de 1830 tanto los Senadores como los Representantes son provinciales (Arts. 48 y 58) y, unos y otros, gozan de inmunidad y de inviolabilidad (Arts. 72 y 73).

Como en la Constitución de 1821, en la grancolombiana de 1830 lo principal de la Función Legislativa requiere de la intervención del Congreso, quien es órgano incompleto de la Legislación. También se aplica a lo que dice la segunda, el resumen que formulamos de lo que prescribe la primera sobre elaboración de proyectos de ley por el Congreso, Cámaras en que pueden presentarse, veto presidencial e insistencia del Congreso después de aquél (Arts. 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45); pero, a diferencia de la Constitución de 1821, la grancolombiana de 1830: trata expresamente de quién puede presentar proyectos de ley, y da la iniciativa legislativa a cualquiera de los miembros de las Cámaras y al Presidente de la República (Art. 37); confiere a los Ministros de Estado la facultad de intervenir en la discusión que se verifique en el Congreso de los proyectos presentados por el Presidente de la República (Art. 91); no asigna expresamente a éste la promulgación de las leyes, y más bien deja a una ley lo relativo a la promulgación (Art. 47), aunque parece que sí

le confiere la promulgación cuando sanciona explícitamente el proyecto de ley (Art. 42); ni determina excepciones a la regla general de que el Congreso es órgano meramente incompleto de la Legislación, ya que no mienta más normas generales procedentes del Congreso que leyes y decretos, y de los segundos dice lo mismo que de las primeras, excepto al referirse a la promulgación, pues entonces no trata de los decretos. Al Consejo de Estado toca coadyuvar con el Presidente de la República en la Función Legislativa del Congreso (Art. 97 Nos. 1º y 2º).

C.—Como la Constitución de 1821, la grancolombiana de 1830 establece órganos especializados en la Función Jurisdiccional (Art. 109), quienes no la monopolizan; y se le asemeja también en la exigencia de la fundamentación expresa de las sentencias (Art. 116) y en la de que en ningún juicio haya más de tres instancias (Art. 117).

El Organo superior especializado en la Función Jurisdiccional es, como en la Constitución de 1821, la Alta Corte de Justicia, cuyos miembros, a diferencia de lo que ella prescribe, son según la Constitución grancolombiana de 1830 nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado (Arts. 57 y 85 Nº 8º). Además de ese Tribunal existen otros inmediatamente inferiores, tribunales de distrito como en la Constitución de 1821, las "Cortes de apelación" (Art. 112), cuyos miembros son nombrados por el Presidente de la República con dictamen del Consejo de Estado "y á propuesta en terna de las Cámaras de Distrito" (Arts. 85 Nº 11, y 130 Nº 1º); sin determinarse el período para el que son nombrados los Ministros de estos Tribunales Supremo y de Apelación ni excluirse se fije por una norma inferior.

Como en la Constitución de 1821, son titulares de atribuciones jurisdiccionales, además de los órganos judiciales, el Congreso, que posee la misma que en ella (Art. 36 Nº 17); el Senado, que es juez de ciertos órganos estatales —Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Consejeros de Estado, Magistrados de la Alta Corte y Procurador general— previa

acusación de la Cámara de Representantes (Arts. 51, y 63 Nº 2º); el Presidente de la República, quien puede conmutar la pena capital previo dictamen del Consejo de Estado y a propuesta de los tribunales "que decreten las penas" u oyéndolos con anterioridad (Art. 85 Nº 16), y tiene la facultad de inspección que también le da la Constitución de 1821, pero la verifica "por medio del Ministerio público" (Art. 85 Nº 15); y el Consejo de Estado, cuya cooperación es necesaria al Presidente de la República para ciertos actos jurisdiccionales, como ya sabemos.

D.—A lo que dispone la Constitución grancolombiana de 1830 aplícase lo que expusimos prescribe la de 1821 sobre nombre del Jefe del Estado (Art. 75), los caracteres del Estado grancolombiano que son determinados por el del Jefe del Estado y su relación con la Administración, la cooperación que le es necesaria para ejercerla (Art. 90) y el órgano ante el cual responde (Art. 51); pero, en la Constitución grancolombiana de 1830, a diferencia de la de 1821: para ser Presidente de la República se requiere sólo de nacionalidad originaria, cierta edad, y cierto tiempo de permanencia "en la República" antes de la elección a menos de haber estado fuera de ella en su servicio (Art. 82); el Presidente de la República es designado para ocho años, sin que quepa reelección para "el siguiente período" (Art. 83); la responsabilidad presidencial no se extiende sino a las infracciones de la Constitución, y en apariencia se restringe a determinados actos inconstitucionales (Arts. 86 y 87); la prohibición de salir del territorio colombiano impuesta al Presidente de la República, la cual se extiende al tiempo del ejercicio del cargo y un año después, es absoluta (Art. 86 Nº 6º); no se consulta ampliación extraordinaria del marco a que está sujeto el Presidente de la República.

Establécese Vicepresidente de la República, con el mismo carácter que en la Constitución de 1821 (Art. 76).

A diferencia de ésta, en la grancolombiana de 1830 se asignan al Presidente de la República el nombramiento y la remoción libres de los Ministros de Estado (Art. 85 Nº 7º), y se tra-

ta de la responsabilidad de los Ministros de Estado: su responsabilidad se hace efectiva ante el Senado, como ya lo vimos al tratar de las atribuciones jurisdiccionales de esta Cámara; y se puede extender a todos los actos antijurídicos en general, aunque en apariencia se la contraiga a algunos (Art. 93).

El Consejo de Estado, compuesto del Vicepresidente de la República, quien lo preside; de los Ministros de Estado; del Procurador General; y de doce ciudadanos nombrados por el Presidente de la República (Arts. 95, y 85 Nº 7º); es órgano consultivo: el Presidente de la República debe oírlo en ciertos casos y nunca está obligado a conformarse con su dictamen (Arts. 97 y 98).

El Ministerio público, en el que predomina el carcáter de administrativo como lo dice el apartado 1.453, es objeto de ordenación sistemática, según la que se ejerce por el "Procurador general de la Nación", calificado de "agente" del Presidente de la República, y los otros "agentes" que determina la ley (Arts. 100, 101, 102 y 103).

A diferencia de la Constitución de Cúcuta, la grancolombiana de 1830 consagra una de sus Divisiones (Título VIII, comprensivo de los Arts. 104, 105, 106, 107 y 108) a la Fuerza Pública. Esta, conjunto de órganos administrativos como lo expone el apartado 1.493, tiene por objeto la defensa del Derecho en lo internacional y en lo interno (Art. 104); y es "esencialmente obediente" a sus superiores, es decir, carece del derecho de examen y del de decisión respecto de la regularidad de las órdenes superiores (Art. 105). Se fija el ámbito personal de las "leyes militares", excluyendo a los "ciudadanos" que no pertenezcan al "ejército" o a la "armada" ni "se hallen en actual servicio" dentro de la "milicia nacional" (Arts. 106 y 107). Se trata de la intervención de ciertos Organos superiores en la Fuerza Pública: competen, al Presidente de la República, al cual se asigna la guarda del orden de igual manera que en la Constitución de 1821 (Art. 85 Nº 1º), la disposición de la Fuerza Pública con la misma restricción que en la Constitución de 1821 y además la de que de una de sus ramas, "la milicia nacional", sólo puede disponer

"para la seguridad interior" (Arts. 85 Nos. 4º y 5º, y 86 Nº 1º), y nombrar Generales "con previo acuerdo y consentimiento" del Senado, y a los demás empleados "militares" "cuyo nombramiento no reserve la ley á otra autoridad" (Arts. 57, y 85 Nos. 8º y 14); al Congreso, a semejanza de lo dispuesto por la Constitución grancolombiana de 1821, fijar "el pie de las fuerzas de mar y tierra", "decretar su organización y reemplazo", y permitir o no ciertos actos de Fuerza Pública extranjera en territorio colombiano (Arts. 36 Nos. 13, 20 y 21).

Lo que expusimos (apartado 2.737, C) dispone la Constitución grancolombiana de 1821 respecto de la división del territorio sobre todo para el ejercicio de la Función Administrativa, corresponde también a lo que prescribe la Constitución grancolombiana de 1830 (Art. 5º). En ésta, los órganos centrales para los departamentos son los Prefectos; para las provincias, los Gobernadores, como en la Constitución de 1821; unos y otros, nombrados, para cuatro años, por el Presidente de la República, quien para hacerlo oirá previamente a las Cámaras de Distrito y al Consejo de Estado; no se determinan los órganos centrales en tratándose de cantones y parroquias (Arts. 120, 121, 123, 85 Nº 12, y 130 Nº 2º).

Como en la Constitución grancolombiana de 1821, según la de 1830 pueden intervenir en la Administración el Congreso, cada una de sus Cámaras por igual, y peculiarmente el Senado. El Congreso establece y determina los gastos públicos (Arts. 36 Nos. 2º, 4º y 1º), y además, de otras maneras, planeándola o impulsándola (Art. 36 Nos. 9º, 16, 18 y 19). A cada una de las Cámaras informarán los Ministros de Estado, "en los primeros diez dias de sus sesiones, del estado de su respectivo ramo" (Art. 92). Por lo dicho sobre la Fuerza Pública y sobre ciertos nombramientos se conocen facultades de orden administrativo que se otorgan al Congreso y al Senado.

E.—La Constitución grancolombiana de 1830 encierra (Art. 159) un precepto sobre resolución de dudas concernientes a su inteligencia que es idéntico en el fondo al que contiene

la de 1821: priva aquélla, como ésta, por regla general a los órganos ejecutores de las normas de la facultad de examinar su constitucionalidad y de la de decidir sobre ella.

Expresa la Constitución grancolombiana de 1830 que el Gobierno es "responsable" (Arts. 164 y 135), y trata en particular de la responsabilidad de ciertos órganos estatales.

También la Constitución grancolombiana de 1830 se afirma como Constitución de tipo rígido: la reforma de la Constitución requiere de un procedimiento más complicado que el necesario para la formación o reforma de las leyes, de que se verifique por el Congreso, cuya aprobación de la reforma exige la de dos Legislaturas distintas, siempre divididas en Cámaras (Arts. 160, 161, 162). Declarando (Art. 164) irreformables a ciertos preceptos, impone para la modificación de éstos un procedimiento doblemente complicado que el necesario en tratándose de los demás, como lo dice el apartado 2.737 en la subdivisión E.

2.743.—Se aplica a lo prescrito por la Constitución grancolombiana de 1830 lo que expusimos dispone la Constitución de 1821 sobre afirmación de la Soberanía (Art. 2º), fronteras (Art. 4º), celebración de pactos internacionales (Arts. 36 Nº 15, y 85 Nº 10), y decreto y declaración de guerra (Arts. 36 Nº 14, y 85 Nº 6º). Se asignan al Presidente de la República la dirección de "las negociaciones diplomáticas" (Art. 85 Nº 10), y el nombramiento, "con dictamen del Consejo de Estado", de los "Agentes diplomáticos" y "Cónsules generales" (Art. 85 Nº 9º).

Los factores favorables a las buenas relaciones entre el Estado grancolombiano y la Iglesia encerrados en la Constitución de 1821 se contienen también en la grancolombiana de 1830 (lo concerniente a la exigencia del juramento de los órganos estatales se encuentra en los Arts. 157, 158, y 65 Nº 3º). Además, ésta reconoce expresamente el deber del Estado civil de profesar como tal la Religión (Art. 6º); concluyendo que el "Gobierno, en ejercicio del patronato de la iglesia colombiana", debe "protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra" (Art. 7º): la conse-

cuencia que se deduce del reconocimiento del mentado deber disminuye grandemente el valor de este reconocimiento, por la referencia del Patronato, sobre cuya significación volveremos, y se mitiga por la tolerancia que se establece para los cultos falsos al limitar la exclusión de éstos sólo al caso de que sean públicos, tolerancia para la que nos remitimos al apartado 2.091. Concuerda con la ya conocida referencia del Patronato la asignación de facultades patronales, que versan sobre las iglesias Catedrales, al Presidente de la República y al Senado (Arts. 57, y 85 Nº 8º). Atribuyendo así el Patronato al Poder civil, sin subordinar aquel a su consesión por la Iglesia, se incurre en el error, el regalista (apartado 2.185), de considerar a la sociedad religiosa como sociedad total subordinada a la sociedad civil, y por lo mismo al Estado civil como el único Estado, al que se subordina la Iglesia, que no es Estado.

2.744.—La Constitución grancolombiana de 1830 es excesivamente extensa y minuciosa, como la de 1821; pero es menos oscura y confusa y mejor redactada que ésta. También sigue en general la tendencia individualista. En lo que concierne a las relaciones del Estado civil con la Iglesia, incurre en el error regalista. Si bien encierra la Constitución grancolombiana de 1830 postulados o enunciados de ningún sentido jurídico, su parte dogmática contiene varias garantías reales. Adoptando el régimen presidencial o presidencialista, como la Constitución de 1821; se acomoda mejor que ésta a sus caracteres propios, en lo que establece sobre el Jefe del Estado y los Ministros de Estado.

TITULO VEINTITRES

DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

CAPITULO 97: PLAN E IDEA GENERAL

2.745.—Es inevitable repetir algo de lo dicho en el apartado 156. Desde que la Nación quiteña o ecuatoriana formó por sí sola definitivamente Estado, en éste han regido —dentro de la medida que permite su multiplicidad, como lo veremos más tarde, al formular conclusiones, en el apartado 3.130— dieciséis Constituciones: las de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967.

La reseña que es materia del Título XXIII, se divide en períodos cuyo comienzo determínase, salvo algún antecedente necesario, por dictarse una Constitución, y cuyo cierre, por expedirse la siguiente. Aunque lo es tan sólo de los hechos o acontecimientos directamente relacionados con el desarrollo constitucional del Ecuador, y esos hechos o acontecimientos son los que de modo inmediato se conectan con el contenido de las Constituciones que en dicho Estado rigieron, o con el comienzo de su vigencia o la terminación de ésta, y pese a que la Constitución de 1967 es la última que ha regido, pues la aprobada mediante referéndum en 1978 no entra todavía en vigor al tiempo de la presente Obra, según lo manifesta razonadamente el apartado 2.898; alcanza hasta aquél, por conceptuarse el texto al que favoreció, como el contenido de un acto histórico que se vincula con el desarrollo del Derecho Constitucional ecuatoriano, y como algo destinado a integrar a éste.

2.746.—Los hechos directamente conectados con el desarrollo constitucional de un Estado son hechos salientes en la vida de la sociedad que lo forma, porque el desarrollo constitucional de un Estado no es sino la expresión de lo fundamental de un aspecto de la vida de la sociedad que lo forma, aspecto que manifiesta la totalidad de aquélla: el Orden jurídico de una sociedad revela "la totalidad de su vida" (Laski, obra citada), y el Derecho constitucional ocupa la esfera más alta del Derecho positivo (apartados 143 y 144). Reciprocamente, los hechos más importantes de la vida de la sociedad que forma un cierto Estado, repercuten en el desarrollo constitucional de éste, por ser el Estado la misma sociedad en cuanto organizada para declarar y hacer efectivo el Derecho (apartado 67), y ser el Derecho constitucional lo fundamental del Derecho positivo.

2.747.—Entre los hechos que por su importancia social repercuten en el Derecho constitucional de un Estado, merecen contarse muchas veces los caracteres de los individuos que tienen dentro de él la calidad de gobernantes, porque, por obra del Orden jurídico, el gobernante, en la medida de su Poder, puede disponer de la "energía social", energía "cuyos elementos están dados en las energías físicas y psíquicas de los individuos" que componen la sociedad que forma el Estado cuya es (Menzel, obra citada); y porque los caracteres del que gobierna un Estado, pueden revelar los de la sociedad que lo forma.

2.748.—Se destacan dentro de aquellos hechos la existencia, desenvolvimiento y actividad de las tendencias políticas y los partidos políticos, porque: el desarrollo constitucional es la expresión de lo fundamental de la marcha o actividad del Estado (apartado 129); el Estado es la misma sociedad en cuanto organizada para declarar y hacer efectivo el Derecho (apartado 67); el Derecho tiene el sentido de servir a la justicia (apartado 6); el Derecho constitucional de un Estado expresa, por lo mismo, lo fundamental de la actividad de la sociedad que lo forma, en su marcha o actividad enderezada a la realización de la justicia; el carácter general, puramente formal, del concepto

de justicia —dar a cada uno lo suyo— hace que surjan divergencias cuando se trata de aplicarlo —cuando se trata de determinar qué es lo de cada uno (apartado 90)—; hay tres concepciones fundamentales sobre la manera cómo la sociedad ha de realizar la justicia, es decir —puesto que el Derecho es el instrumento de que la sociedad dispone para servir a la justicia—, sobre la manera cómo el Derecho ha de servir a la justicia —ha de precisar, qué es lo justo (apartados 620-624)—; el término concepción se traduce en el de tendencia cuando se pasa de la esfera del puro conocimiento a la de la acción deducida del conocimiento (apartados 625 y 626); la perfección de la sociedad y del Estado depende de la realización de la justicia; la acción encaminada a conseguirlas, que es la acción política, ha de seguir una de las tres tendencias fundamentales que existen sobre la adecuación del Derecho a su Fin, tendencias que deben llamarse, por tanto, tendencias políticas (apartados 620 y 621); la acción política es acción social, y por lo mismo carece de eficacia si se despliega por individuos aislados, y para que la posea, ha de proceder de hombres agrupados con miras a ella; los grupos de hombres que se proponen trabajar por el bien del Estado, es decir por la justicia, según cierta concepción política sobre la base del mutuo acuerdo respecto de las circunstancias por las cuales atraviesa el Estado y respecto de los medios congruentes para el bien del mismo —realización de la justicia—, y se hallan unidos por la decisión de emplearlos, son los partidos políticos (apartado 627).

El Derecho constitucional, conteniendo lo fundamental del Derecho positivo, puede indicar o manifestar claramente cuál es la concepción o tendencia políticojurídica que domina en la organización social, en la del Estado.

2.749.—Acontecimientos relativos a las fronteras del Ecuador han ejercido influencia en el desarrollo de su Derecho constitucional, así como otros importantes para su curso han repercutido en problemas concernientes a la delimitación de su territorio, para la cual contienen bases todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 230).

Inferimos del párrafo anterior la conveniencia de incluir en la reseña los principales acontecimientos vinculados con la cuestión territorial.

CAPITULO 98: DEL ACTO DE SEPARARSE LA NACION QUITEÑA DE LA GRAN COLOMBIA AL DE REUNIRSE LA ASAMBLEA QUE DICTA LA CONSTITUCION DE 1835

2.750.—La separación de Simón Bolívar del Mando fue la ocasión para que se manifestara con más claridad y fuerza la tendencia de la Nación quiteña o ecuatoriana a formar por sí sola Estado, y para que pudieran obrar en ella con eficacia los demás factores que actuaban para la destrucción de la Gran Colombia y que se exponen por los apartados 2.712, 2.713 y 2.714.

2.751.—La Asamblea (apartado 155) que, reunida previa venia del General Juan José Flores, Jefe Superior del Sur, proclamó el 13 de Mayo de 1830 que la Nación quiteña o ecuatoriana, hasta entonces el Distrito Sur de la Gran Colombia, pasaba a formar por sí sola Estado; resolvió en el mismo acto que dicho militar se encargara interinamente del "mando supremo" y convocara dentro de cierto plazo, bastante corto, al "Congreso Constituyente conforme al reglamento de elecciones que expidiere al efecto".

Reunióse aquél, compuesto, con arreglo al reglamento electoral, de siete miembros por cada uno de los tres Departamentos que comprendía el Distrito Sur, miembros que tenían el carácter de Diputados por las provincias, y no de representantes de los Departamentos, a los que se hace referencia sólo para determinar el número de ellos y su distribución; y procedió con gran celeridad. Inaugurado el 14 de agosto con asistencia de dieciséis Diputados, eligió su Presidente a don José Fernández Salvador; éste con arreglo al reglamento, designó, para preparar el proyecto de Constitución, una Comisión que el 22 de agosto presentó dicho proyecto suscrito, en el orden que se indica, por los vocales don Miguel Ignacio Valdivieso, don José Fernández Salvador, don Ignacio

Torres, don José Joaquín Olmedo, don Manuel Matheu y don Vicente Ramón Roca, y objeto de primera lectura el 23; de segunda discusión, el 26, el 27 y el 28; de tercera discusión, el 30 y el 31 de agosto y el 1º, el 2, el 3, el 4, el 6 y el 7 de septiembre; de lectura final y aprobación, el 11 de septiembre, día en que designó, por 19 votos de 20 emitidos, Presidente del Estado al General Juan José Flores, quien el 23 firmó la Carta Política preceptuando que se cumpliera y publicara. Al día siguiente del nombramiento de Jefe del Estado, recayó en Olmedo el de Vicepresidente (Actas de la Asamblea, y legajo 5 anexo).

2.752.—La Constitución se dicta como "Constitución del Estado del Ecuador", consagrando así para el Estado al que forma la Nación quiteña un nombre ajeno a la personalidad histórica de ésta y ya empleado cuando integró la Gran Colombia, dentro de la que hubo de luchar contra tenaces fuerzas disolventes (apartado 2.708).

Es la Constitución ecuatoriana de 1830, como lo expresamos en el Capítulo 71 (apartados 2.204-2.208), muy inferior a cualquiera de las dos de la Gran Colombia, sumamente defectuosa en su parte orgánica, inútil en su parte dogmática por las ilimitadas facultades extraordinarias de que puede investirse al Jefe del Estado, regalista en alto grado y por lo mismo opuesta a la armonía entre el Ecuador y la Iglesia. Establece una excepción a la Soberanía del Ecuador: el ingreso por pacto a una Confederación con los antiguos integrantes de la Gran Colombia, Confederación que no llegó a producirse. Aunque exige en general ser ecuatoriano de nacimiento para poder adquirir la calidad de Jefe del Estado, establece una excepción que claramente tiene por objeto que pueda ser designado para ella el General Flores.

2.753.—Juan José Flores nació en Puerto Cabello, Venezuela, en 1801 y tomó parte desde muy joven en las luchas por la emancipación de la América española. Dotado de clara inteligencia y gran habilidad, ascendió rápidamente en la jerarquía militar, y en 1827 fue nombrado Jefe Superior del

Distrito Sur, después de haber ejercido autoridad sobre el Departamento de Quito desde 1824. Sentía por la aristocracia y la tradición gran antipatía que conservó, aunque a veces oculta, aún después de su matrimonio con una dama de la nobleza quiteña; y menospreciaba a la Religión; de todo lo cual dio claras pruebas ya en los altos cargos que desempeñó en dichos Distrito y Departamento. Su origen en extremo humilde debió de influir para esa antipatía; y para ese menosprecio, su carencia de formación moral. Aunque manifestando constantemente adhesión a Bolívar, mostrose adepto de Santander, su guía en cuestiones religiosas e ideológicas.

La ambición del militar afortunado que desea cambiar su puesto de Jefe de Distrito de un Estado por el de Jefe de un Estado; el nacionalismo quiteño o ecuatoriano que mantiene los principios e ideales que animaron a quienes dieron el primer grito de independencia de la Nación quiteña y a quienes sostuvieron la fase auténticamente quiteña de la lucha entablada para emanciparla de España; y el nacionalismo liberal, que surgió potente desde que la Gran Colombia dejó de ser gobernada según postulados masónicoindividualistas, animado del deseo de destruirla; se suman como factores para conseguir que la Nación quiteña o ecuatoriana deje de formar parte de la Gran Colombia; pero a poco de constituído definitivamente el Estado ecuatoriano los dos últimos se colocan en oposición al primero, formándose un solo frente nacionalista para combatir al militarismo floreano, tildado ya de extranjero.

El General Flores sofocó fácil y rápidamente ciertas manifestaciones de indisciplina militar, producidas en 1831 y 1832, y sacó provecho de que la noticia de la muerte de Bolívar desbaratase un movimiento militar restaurador de la Gran Colombia producido en noviembre de 1830. Sin embargo, seguramente por su carencia de preparación intelectual y también por influencia de la de formación moral, se mostró Flores incapaz de organizar el Estado en sus principales aspectos y de resolver sus problemas fundamentales, en lo interno y en lo internacional; mientras vejaba a quiteños respetables que tenían honda raigambre en la

Nación por su nacimiento y sus servicios y que eran exponentes de la nacionalidad, mostraba predilección por militares audaces e incultos que eran considerados por el pueblo como extranjeros —lo eran por su nacimiento y por sus sentimientos— aunque pudieran tener la calidad de ecuatorianos por la prodigalidad con que la Constitución concedía la nacionalidad ecuatoriana a los militares nacidos en territorio extranjero; el despilfarro de los fondos públicos y la falta de honradez en el manejo de ellos por Flores y sus agentes eran indudables; esa falta causaba que, mientras la Nación gemía en la miseria por la desorganización, la fortuna particular de dicho General aumentara con rapidez a pesar del boato de que se rodeaba; y estos actos y procederes indignaban a todos los que se interesaban por el bien de la Nación, ya fueran conservadores, es decir, adictos a los principios e ideas dominantes entre los que iniciaron y sostuvieron la fase auténticamente quiteña de la lucha por la emancipación de España, quienes a su vez lo son de las tradiciones constitucionales y democráticas de los Estados ibéricos cristianos medievales, que se mantienen con gran fuerza en América; ya fueran liberales, es decir, partidarios de los principios individualistas que proclama y difunde la Revolución francesa de 1789 (apartados 2.699, 2.700, 2.701 y 2.713). Para la generalidad de los primeros eran además causa de aflicción y disgusto la opresión de la iglesia ecuatoriana por el Poder civil y las vejaciones que constantemente sufría ella de éste, el cual por desgracia contaba para su actitud antirreligiosa con el apoyo de algunos miembros del Clero ignorantes o corrompidos. Para los segundos la deferencia anteriormente manifestada de Flores a la Masonería y su simpatía por el liberalismo no bastaban a contrabalancear los males que infería en general a los componentes de la Nación, fuese cual fuese su credo o ideología, tanto más cuanto que consideraban que la adhesión de Flores a cualquier principio o doctrina era siempre frívola y superficial y que lo único que en verdad le animaba permanentemente era la ambición del Mando como fuente de satisfacciones materiales y de halagos para su vanidad.

La oposición contra Flores arreció hacia 1833. El núcleo de ella fue una sociedad política denominada "El Quiteño Libre", en la que, sobre todo por influencia del Coronel Hall, liberal inglés que tenía gran ascendiente en la juventud nacionalista, dominaba el criterio liberal, sin que éste fuera el exclusivo en la misma, pues entre los que la integraban, algunos profesaban la ideología conservadora. Habiendo llegado al Ecuador don Vicente Rocafuerte, personaje que merecidamente gozaba de gran prestigio, fue considerado jefe de la oposición nacionalista, con gran alarma de Flores. Reunido el Congreso de 1833, el 10 de septiembre; Flores en su Mensaje y el Ministro de lo Interior en su Memoria le expresaron que reinaba la paz, que se mantenía el Orden público, a pesar de lo cual el Jefe del Estado pidió al Congreso, a los tres días de instalarse, le concediera facultades extraordinarias, que aquél otorgó no obstante las protestas de algunos opositores. Rocafuerte, miembro del Congreso que por hallarse enfermo no pudo concurrir a la sesión en que se dieron tales facultades, protestó violentamente contra la actitud de la Legislatura y se separó de su seno.

Ya con poderes omnímodos, Flores persiguió a los componentes de la sociedad "El Quiteño Libre". Algunos opositores fueron condenados al destierro; pero la sublevación de la fragata "Colombia", a la cual habían sido llevados hasta que pasara un buque que los trasladase al exterior, los liberó (12 de octubre). De seguida estalló la de Guayaquil, condenada de antemano al fracaso porque la dirigía el Comandante Pedro Mena, quien era comisionado secreto de Flores para echarla a perder y a la vez descubrir a los enemigos del Régimen. Los sublevados lograron rescatar del poder del Gobierno a Rocafuerte, quien se hallaba por Naranjal de paso para el Perú, a donde iba desterrado. El 18 de octubre entró Rocafuerte en Guayaquil, y el 20 del mismo mes una Junta popular le aclamó Jefe Supremo de la República y mantuvo a Mena como Jefe Militar. Este, obrando conforme a su consigna, desatendió contener el avance de las tropas enviadas por Flores, y, al día siguiente de que obtuvo de una Junta de oficiales también el Mando civil, entregó Guayaquil a dichas

tropas (24 de noviembre), después de un breve combate, cuyo resultado tenía que ser adverso a la Revolución, dada la falta absoluta de precauciones y de todo plan de parte del Comandante de ella para defender su causa. Mena se trasladó a la "Colombia", a la que también llegó Rocafuerte al día siguiente, siendo proclamado de nuevo Jefe Supremo, a despecho de Mena.

Rocafuerte hizo de Puná la sede para la organización revolucionaria, partió al Perú en busca de armamento y otros implementos necesarios en enero de 1834, regresó a la isla en abril, y fue recibido con enorme entusiasmo por sus fuerzas, las cuales, pese la estudiada inacción de Mena, obtuvieron algunos triunfos en las expediciones que formaron contra las gubernamentales; pero aquel desleal militar, siempre de acuerdo con Flores; dejó desguarnecida la isla por un día, y en ese día cayó sobre ella un destacamento del Gobierno y apresó a Rocafuerte (18 de junio), llevado de inmediato a Guayaquil, y tratado con mucha dureza hasta que, habiéndose producido la destitución de Mena por los revolucionarios, seguros por fin de su traición, y la consiguiente proclamación de la fidelidad a Rocafuerte, Flores procedió con éste amistosamente y se verificó la reconciliación de ambos, quienes celebraron (el 19 de julio de 1834) un pacto por el que se vinculaban para restablecer el orden y la paz, se reuniría "un Congreso Extraordinario con el principal objeto de crear una Convención Nacional", y Rocafuerte sería hasta tanto "Jefe Superior" del Guayas.

Mientras todo esto ocurría en la Costa, en el interior se habían desarrollado acontecimientos trágicos e importantes. Distinguidos miembros de la oposición trataban de dar un golpe en la Capital y sostenían conversaciones con ciertos soldados del Escuadrón, uno de los cuales refirió al General Flores lo que sucedía y, cumpliendo instrucciones de él, los condujo, en la madrugada del 19 de octubre de 1833, a las inmediaciones del Cuartel, al que creían poder tomar basados en sus ofertas. Entonces, cumpliendo el plan de Flores, salió del Cuartel la caballería y, blandiendo sus lanzas, atacó a los ingenuos conjurados, matando a algunos, entre los cuales se contaba el Coronel Hall, cuyo ca-

dáver fue colgado completamente desnudo en la plaza de San Francisco. Flores, dejando preparada la trama, había salido de Quito, y nada sabía de ella el Encargado de la Presidencia, el Vicepresidente don Modesto Larrea, sucesor de Olmedo, quien renunció en 1831.

Varios miembros de "El Quiteño Libre" pasaron al Norte, donde se gestaba una revolución aprovechando de que el Gobierno tenía que ocuparse de la estallada en Guayaquil. Produjose aquélla y se extendió con gran rapidez. El doctor José Félix Valdivieso, quien había sido Ministro de Flores y separadose de éste por sus excesos, fue proclamado Jefe Supremo el 12 de junio de 1834 en Otavalo y el 13 de julio, en Quito, que cayó en poder de la Revolución, a la cual se adhirió también el Departamento del Azuay, seguido en breve por la mayor parte de la Sierra y por lugares del Litoral.

Rocafuerte se sintió ofendido al saber la elevación de Valdivieso al Poder Supremo, pues la tomaba como muestra de desprecio para su propia persona; y así ella favoreció el avenimiento entre Flores y Rocafuerte, quien logró que muchos partícipes de la Revolución de Guayaquil y la "Colombia" depusieran su actitud, mientras otros pasaban a engrosar las filas del ejército de Valdivieso.

El 10 de septiembre de 1834, terminado el período presidencial de Flores, una Junta popular proclamó, con asentimiento de él, Jefe Supremo a Rocafuerte, por no haber ya Presidente constitucional, pues no se habían tomado oportunamente las medidas adecuadas para dar al primero un sucesor conforme a la Constitución de 1830, la que así cesó abiertamente de estar en vigencia, con la complicidad del principal encargado de mantenerla. Habíanse ya entablado negociaciones entre el Gobierno de Valdivieso y Rocafuerte para restaurar la paz; pero, así ellas como las que se realizaron después de esa fecha, fracasaron por la exigencia de los emisarios del primero de que Flores saliera del territorio ecuatoriano. Frustradas las esperanzas de avenimiento, el doctor Valdiveso convocó en octubre de 1834 una Convención,

la que se reunió en Quito el 7 de enero de 1835 con Diputados de los Departamentos de Quito y Cuenca, designados en elecciones libres; y Rocafuerte, quien nombró al General Flores Jefe del Ejército, alistó una expedición contra el Interior, la cual en Miñarica triunfó fácilmente sobre las fuerzas del Gobierno de Valdivieso (18 de enero de 1835), el que recibió un golpe mortal al ser derrotado en el combate de ese nombre: disolviose la Convención de Quito, después de realizar ciertos actos indecorosos a que parece impulsó un no reprimido despecho originado por la derrota; y los principales exponentes de la causa que dirigió Valdivieso, inclusive éste, pasaron a Colombia. Rocafuerte, Jefe Supremo, convocó a una Convención el 18 de febrero y entró en Quito el 20 de abril. Lo triste y vergonzoso de esta campaña fue la crueldad extrema con que procedió el Ejército comandado por Flores, y en especial su lugarteniente Otamendi, militar feroz que en Miñarica mató no sólo a los fugitivos sino hasta a muchos prisioneros.

2.754.—La actitud del Gobierno del General Flores en lo internacional fue en cuanto al territorio desfavorable para el Ecuador, salvo haber a nombre de éste tomado posesión del Archipiélago de Colón el 12 de febrero de 1832.

Atento un grave problema surgido entre el Ecuador y Nueva Granada, el Gobierno del primero acreditó ante el del Perú como Ministro plenipotenciario a don Diego Noboa, quien, reconocido en su carácter, suscribió el 12 de julio de 1832 juntamente con el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú don José María de Pando un Tratado de Amistad y Alianza que en su Art. I declara que "Habrá paz inalterable y amistad constante y sincera entre la República peruana y el Estado del Ecuador, y entre los ciudadanos de uno y otro país"; en su Art. II, que "Habrá, igualmente, alianza entre los dos Estados para defenderse mútuamente contra cualquier agresión extraña"; en su Art. XIV, que, "Mientras se celebra un convenio sobre arreglo de límites entre los dos Estados, se reconocerán y respetarán los actuales". Este Tratado carece de trascendencia como norma internacional, porque no se

canjearon sus ratificaciones: como lo dice el apartado 1.886, el canje de ellas es lo que acredita el común consentimiento. Se acompañó de un Tratado de Comercio, que cuanto a los artículos de su texto no desechados por el Congreso y en consecuencia por el Presidente del Ecuador quedó en análoga situación, y de un Convenio relativo a pasaportes, que igualmente llegó a la misma.

Nueva Granada pretendió afectar la Ley expedida en junio 23 de 1824 para dividir en lo administrativo el territorio de Colombia; a la integridad de la Entidad política que había sido la Presidencia de Quito y que, pasado el tiempo durante el que fue parte de Colombia, constituyó el Ecuador con todo lo que la componía al ingresar a ella. El Congreso de Nueva Granada autorizó "al Poder Ejecutivo" para reconocerlo, "con los límites" que tuvieron "los Departamentos del Ecuador, Azuay y Guayaquil" "el año 1830, fijados" por dicha Ley. Los habitantes de Pasto y del Cauca, cuyos representantes habían concurrido al Congreso del Ecuador reunido en 1831, considerábanse parte de él. Ese Congreso conceptuó, el 17 de octubre, las circunscripciones respectivas como comprendidas en el territorio sujeto a su autoridad hasta que decidiera definitivamente sobre los límites la convención compuesta por los representantes de Nueva Granada, Ecuador y Venezuela. Desaparecida la posibilidad de ella, la Asamblea Constituyente de Nueva Granada decretó el 5 de noviembre agregar el Departamento del Cauca al Estado cuya era; mas el 3 de diciembre la población de Popayán solicitó del Presidente General Flores autorizase que una Asamblea departamental definiera la situación del Cauca. El 29 de febrero de 1832 la Convención de Nueva Granada, refiriéndose a sus límites, manifestó que "serán definitivamente al Sur de la Provincia de Pasto". Unas conferencias mantenidas en Ibarra y Quito "durante el lapso" que va del 21 de mayo al 14 de agosto de 1832, entre delegados de Nueva Granada y el Ecuador, para acordarse respecto de los límites de ambos Estados, carecieron de "resultados favorables, pues mientras los primeros sostuvieron que los límites entre los dos Estados debían fijarse" con arreglo a "la Ley de Di-

visión Territorial de la Gran Colombia, según la que el departamento del Cauca no formaba parte del Distrito del Sur; los segundos dijeron que dicha línea debía determinarse de acuerdo con el Principio de Uti Possidetis Juris, que daba a la República del Ecuador los límites establecidos" por Real Cédula para la Audiencia de Quito (Jorge Pérez Concha, "Ensayo Histórico Crítico de las relaciones Diplomáticas del Ecuador con los Estados Limítrofes", Primera Parte, I). Como, el 12 de noviembre de 1832, el Gobierno de Nueva Granada declarase la guerra al Ecuador, y el Ejército ecuatoriano se retirara por equivocación hacia Túquerres, causando así que las fuerzas granadinas ocuparan Pasto; suscribiose en esta ciudad el 8 de diciembre del mismo año por Plenipotenciarios de ambos Estados el Tratado de Paz en virtud de cuyo Art. 2 "Los límites entre los Estados de Nueva Granada y el Ecuador serán los que, conforme a la Ley de Colombia, de 25 de junio de 1824, separaban las Provincias del antiguo Departamento del Cauca del de el Ecuador, quedando, por consiguiente, incorporadas a la Nueva Granada, las provincias de Pasto y Buenaventura; y al Ecuador, los pueblos que están al Sur del Río Carchi, línea fijada por el Art. XXII de la expresada Ley, entre las provincias de Pasto e Imbabura". El Tratado de Pasto ratificose, después de que lo hizo Nueva Granada, por la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1835.

2.755.—Hémonos detenido un tanto en los acontecimientos del corto lapso materia del Capítulo 98 porque en él ya se manifiestan en lo fundamental los caracteres que han de primar en general dentro de la marcha de la Nación ecuatoriana constituída definitivamente como Estado. En ese período de tiempo hemos podido distinguir claramente dos ideologías políticas definidas, una que con propiedad merece calificarse de liberal y otra que, asimismo con propiedad, puede denominarse conservadora; mas la lucha ideológica, que es noble competencia en el servicio del Estado, y por lo mismo en el servicio social, no puede desarrollarse plenamente, porque encuentra el fortísimo obstáculo del militarismo, para combatir al cual se unen los propugnadores de ambas, formando un frente que tiene además el tinte de nacio-

nalista, porque el militarismo al cual combate es considerado por la opinión pública como extranjero.

CAPITULO 99: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1835 AL DE EXPEDIR LA DE 1843

2.756.—Con asistencia de treinta y nueve de los cuarenta y cinco miembros que debían componerla, electos por las provincias, cada una de las que formó, por tanto, un cuerpo electoral para designarlos, aun cuando para fijar el número de ellos y su distribución se hiciera referencia a los tres Departamentos, repartiendo por igual entre éstos el número de Diputados; inaugurose en Ambato el 22 de junio de 1835 la Convención convocada por el Jefe Supremo don Vicente Rocafuerte, cuyo Mensaje le instó a dictar una Constitución que, reformando o anulando la anterior y considerando la realidad nacional y la educación como base y garantía de la libertad, robusteciera la autoridad conciliándola con la democracia: mirando a lo pasado, revela sus principios políticos al criticar la primera Carta Política ecuatoriana y a la vez esboza planes gubernativos, al decir que "nos hemos puesto en una falsa posición al pasar del régimen colonial al de un sistema de democracia, cuyas bases esenciales son las buenas costumbres, la instrucción pública y la cómoda subsistencia y agradable modo de vivir de las masas"; que la educación de éstas "afianza la libertad y destruye la esclavitud"; que, no existiendo "entre nosotros esa pura moral de la que nace el espíritu público", "faltan los fundamentos en que debe apoyarse el edificio democrático, y a esta contradicción que se nota entre las leyes orgánicas y las circunstancias políticas del País, se debe atribuir una gran parte de las revoluciones calamitosas que hemos experimentado"; que la referida Carta Política "presenta raras anomalías", por cuanto, "Al lado de las declaraciones de la soberanía del pueblo, de la creación de un cuerpo legislativo, de la distribución de los poderes, de la libertad de imprenta, y otras semejantes, que son puramente democráticas, están la intolerancia de otros cultos fuera del romano, el reconocimiento de fueros privile-

giados, el pupilaje de los indígenas, y el statu quo de los establecimientos eclesiásticos y monacales, que han consagrado nuestras leyes coloniales"; que, "Entre los dos extremos de democracia y monarquía, es preciso buscar un término medio, una nueva combinación política que corresponda a la posición extraordinaria en que nos hallamos, y nos conduzca al verdadero objeto social que es la felicidad de la mayoría de los asociados".

La Asamblea, en su primera sesión, designó su Presidente a don José Joaquín de Olmedo; dispuso continuara en ejercicio del gobierno provisional don Vicente Rocafuerte; dio el 6, el 10, el 11, el 13, el 18 y el 20 de julio tres debates al proyecto de bases presentado el 4 por la Comisión de Constitución para ésta; el 20 de julio, además de tratar de las bases, realizó el primer debate sobre el proyecto de Constitución, que se discutió por segunda vez el 22; el 27, el 28, el 29 y el 30 de julio, el tercer debate; el 2 de agosto aprobó la Constitución ya definitivamente redactada, y así objeto de juramento de los Diputados, y eligió Presidente de la República a don Vicente Rocafuerte y Vicepresidente a don Bernardo de León. Habiendo prestado el juramento exigido por la Constitución para posesionarse del cargo el 8 de agosto, don Vicente Rocafuerte, el 13, la firmó y ordenó se cumpliese y publicase. El 22 clausuró sus sesiones la Asamblea Constituyente (Actas de ésta).

2.757.—La Constitución de 1835 es bastante completa y clara y muy diferente de la de 1830; se opone en menor grado que ésta a la armonía del Ecuador con la Iglesia, porque el regalismo es en ella menos pronunciado; afirma absolutamente la Soberanía del Ecuador, sin admitir excepción alguna; y ha ejercido decisivo influjo en el desarrollo constitucional ecuatoriano; como lo vimos ya en el Capítulo 71 (apartados 2.209-2.212). No encierra la Constitución de 1835, a diferencia de la de 1830, precepto alguno que anule las garantías que establece; pero, en cambio, la Convención autora de la Constitución de 1835 minó el respeto que ésta debía inspirar y la eficacia de ciertas prescripciones al dictar, además de la misma, ciertas normas

especiales que prevalecían sobre algunas contenidas en la Constitución.

La Constitución de 1835 distingue nacionalidad originaria y derivativa y determina como únicos fundamentos para la primera ser nacido "en el territorio del Ecuador" y ser hijo de ecuatorianos (Arts. 4º y 5º). La Convención que la dicta, da al General Flores la calidad de "ecuatoriano de nacimiento", a pesar de que no nació en territorio ecuatoriano, ni en el espacio correspondiente, ni tuvo por padres a ecuatorianos dicho militar, quien gracias a tal título puede ser electo Presidente de la República, dignidad para la que la Constitución exige "ser ecuatoriano de nacimiento" (Art. 56).

La Constitución de 1835 mienta entre las "atribuciones" del Presidente de la República la de "Nombrar con aprobación del Senado.... los Generales y Coroneles" y la de "Nombrar los demás empleados.... militares", además de la de "Dirigir las fuerzas de mar y tierra" (Art. 62 Nos. 8º, 12 y 4º), y, como no se refiere de manera particular al cargo de Jefe del Ejército, es claro que según ella toca al Presidente de la República nombrar al Jefe del Ejército. A pesar de ello la Convención que la elabora, confiere al General Flores el título de General en Jefe del Ejército cuatoriano, "como una gracia especial".

El Decreto en el cual se encierran las normas que así crean privilegios para el General Flores, se dicta el 30 de julio y se sanciona el 13 de agosto por el Presidente constitucional. Además de establecerlos "vota" para aquél "una solemne acción de gracias" "como fundador, defensor y conservador de la República", declarándole su "primer ciudadano".

2.758.—Don Vicente Rocafuerte nació en Guayaquil en 1783. La nobleza de su familia y su fortuna le facilitaron una brillante educación. Estudió en notables planteles europeos, de cuya concurrencia sacó grandes frutos, por su talento, su amor para el estudio y en general para el trabajo, su firme carácter, su patriotismo, su austeridad y su acrisolada honradez,

cualidades que hicieron que en su vida aspirara constantemente a alcanzar la verdad y realizar la justicia. Las anotadas circunstancias de su formación y algunas actividades conexas con ellas le vincularon a ilustres e influyentes personalidades europeas y americanas y a focos de diversa radiación ideológica, dándole oportunidad para, en un plano muy elevado, ejerciendo delicados y altos cargos y funciones, servir con desinterés y eficacia a la causa de la emancipación hispanoamericana.

Después de algunos años de ausencia volvió Rocafuerte a la Nación quiteña o ecuatoriana con aureola de merecido prestigio; pero su designación para la Jefatura del Estado se recibió con escaso entusiasmo social, por el desagrado que a muchos produjo el cambio súbdito de actitud frente a Flores que la precedió. Ya como Jefe Superior del Guayas manifestó sus formidables dotes de organizador; y en cuanto llegó a las Jefatura del Estado se entregó a una prodigiosa labor constructiva destinada a engrandecer a la Nación en lo espiritual y en lo material: fomentó y ordenó la instrucción pública; atendió a la formación intelectual y moral del Ejército; impulsó la vialidad; trabajó por el incremento de la agricultura y por mejorar la situación económica nacional, empleando con esa finalidad medidas por lo general acertadas; remedió el desastre fiscal, organizando técnicamente la Hacienda pública, imponiendo corrección en el manejo de los fondos públicos y evitando irrogasen perjuicio a ella los particulares; dirigió con extraordinaria aptitud la política internacional del Ecuador y consiguió para éste triunfos en la misma y prestigio ante los otros Estados; y en conjunto fue el verdadero organizador del Estado ecuatoriano.

Con grandes obstáculos tuvo que enfrentarse Rocafuerte para realizar su labor. Estallaron sublevaciones, que procedían en parte de la corrupción en que se hallaba el Ejército al llegar Rocafuerte al Poder y en parte de que algunos de los enemigos de Flores pasaron a serlo de aquél al verle aliado de éste. Algunas de sus medidas, en especial las que cortaban ciertos abusos y las de carácter económico, encontraron, promovida por quienes veían afectaban ellas su posición o sus intereses pecuniarios, fuerte resistencia que

se manifestó en el Congreso, el que en 1837 causó la caída de dos notables Ministros de Estado.

Acrecieron el peso de aquellos obstáculos, actitudes, obras y palabras por las que el eximio Rocafuerte se apartó de la pendencia, impulsado por su fogoso carácter y por conexos entrecruzamientos de influencias ideológicas. Admirador de la Iglesia, formadora del pueblo en lo intelectual y lo moral, y censor de la superficialidad y tibieza de aquél en la profesión y práctica del Catolicismo, defiende con calor la tolerancia religiosa, y, anhelando para el cabal cumplimiento del papel referido remediar los males que afligen a la iglesia ecuatoriana, pretende, por el ejercicio del Patronato que se atribuye, se sane de sus dolencias bajo la tutela del Poder civil, a pesar de que esta tutela habíalas producido o incrementado en gran proporción. Vocablos bruscos empleados para referirse a magníficas medidas, sirven para dar aparente justificación a los incorrectos opositores, los principales inspirados por Flores, ante cuya influencia transige alguna vez; a pesar de que frente a los rebeldes procede a menudo con gran severidad, en uno que otro caso privándolos de la vida.

Las vacilaciones en que, por imprudencia, incurre don Vicente Rocafuerte, apenas alcanzan a lo superficial: en las esferas de lo profundo, abriga ideas precisas sobre los nexos de religión, moral y patriotismo; sobre lo que ellos representan para la Fuerza Pública. Inaugurando el Colegio Militar en julio de 1838, refiérese a esos nexos. "No os dejéis nunca seducir por el brillo de la filosofía irreligiosa, que es tan común entre los militares irreflexivos y entregados a los vicios, dice Rocafuerte a los miembros del Ejército. Consultad, prosigue, los anales de la vida de Washington, el héroe de virtud republicana, que os debéis proponer por modelo, y os convenceréis de que el sentimiento religioso se mezclaba en todas sus acciones, y realzaba el esplendor del alma privilegiada que había recibido del cielo. Turena, Bayardo, el Cid, Gonzalo de Córdova, don Juan de Austria y otros tantos héroes, son otras tantas pruebas de que la religión no es incompatible con el verdadero valor; al contrario, ella protege con sus seráficas alas a los varones enforzados, los inflama en

amor patrio y exalta su entusiasmo, sublima su valor y los conduce a la inmortalidad".

Don Vicente Rocafuerte, entregado de lleno a su grandiosa tarea constructiva, jamás se ocupó de aquellos manejos o gestiones oscuros y bajos que, aun cuando censurables en si mismos, sirven por desgracia eficazmente a veces para dar influencia en la marcha del Estado a quien los realiza, y que constituyen "la política" para muchos que, prostituyendo este término, entienden por política la habilidad de conseguir el fin que uno se propone, prescindiendo en la determinación de éste y en los medios de toda consideración relativa a la Moral o al Derecho. Tales manejos o gestiones, incompatibles con la elevación y la dignidad de Rocafuerte, fueron durante la Presidencia de éste ampliamente realizados bajo la dirección del General Juan José Flores, quien influyó de manera decisiva en la integración y en la labor de la Asamblea Constituyente de 1835, la cual, como sabemos, le otorgó privilegios que prevalecen sobre preceptos constitucionales; también en las del Congreso que se reunió en 1837, cuya Cámara del Senado presidió y cuya oposición a ciertas medidas de Rocafuerte inspiró; y, terminándose ya el período de Rocafuerte, fue designado —mediante 29 votos de un total de 38— para sucederle por el Congreso de 1839, cuyo personal era todavía el mismo electo para el de 1837, y tomó posesión del cargo el mismo día, 31 de enero.

2.759.—El General Flores, quien devino hombre ilustrado, con inteligencia y habilidad presentóse como el continuador de la gran obra administrativa de Rocafuerte, sobre todo en educación y vialidad; pero lo que emprendió para proseguirla, quedó en sus primeros pasos o en meros proyectos, y en breve se dedicó a lo que él tomaba por "la política", es decir, a mirar por su posición personal prescindiendo del bien público. Preparando por medio de sus agentes las elecciones de los miembros del Congreso que debía reunirse en 1841, consiguió que sus candidatos triunfaran en todas las provincias, excepto dos; pero en Azuay se procedió con tanto descaro en imponer a los candidatos

oficiales, que, presentada la documentación probatoria correspondiente al Congreso ya reunido, éste, a pesar de su inclinación hacia Flores, anuló las elecciones de Senadores y Representantes de dicha provincia.

La anulación de las elecciones del Azuay causó la falta de quórum en la Cámara de Representantes, y de consiguiente la imposibilidad de que continuara sesionando el Congreso ordinario de 1841. Convocado el extraordinario para septiembre de 1842, faltaron casi todos sus miembros, y, como el ordinario de 1843 debía elegir nuevo Jefe del Estado, el actual, mediante hábiles intermediarios, "como el Gobernador de Cuenca don Francisco Eugenio Tamariz" (Tobar Donoso, "La Iglesia Ecuatoriana en el Siglo XIX"), suscitaron, en esa y otras poblaciones, solicitudes de que se convocara a una Constituyente. Flores, como era natural, las aceptó, y el 21 de octubre de 1842 convocó a una Convención para el 15 de enero de 1843.

El Decreto por el que lo hizo, manifestación del ansia de perpetuarse en el Poder, permitió integrar dicho órgano colegial "a Ministros de Estado y de Justicia, a Gobernadores, a Generales y Coroneles en ejercicio y a otros personajes del círculo del Presidente" (J.L.R., "Historia de la República del Ecuador", II Parte, Capítulo VI, I); mientras excluía a los clérigos. Sumánronse a otras concausas del descontento social que iba generalizándose: la actitud que en lo religioso asumió Flores, quien, avanzando en el camino del regalismo, llegó a sostener ante la Santa Sede una tesis protestante y le amenazó con un cisma abierto, e inhabilitando como se dijo a los clérigos, intentaba alejar opositores; la impresión de indelicadeza que dejó al tomar para sí y para "otras personas de entre sus allegados, amigos y partidarios", a un interés inusitadamente bajo, parte "del dinero que venía en esa época de Lima para la fundación del Colegio de Latacunga" en virtud de legado del filántropo doctor Vicente León (Robalino Dávila, "Rocafuerte", Capítulo VIII); sus fracasos relativos al problema territorial, en nada amenguados por los benéficos frutos que dieron ciertas gestiones diplomáticas efectuadas bajo la Presidencia de don Vicente Rocafuerte. El descontento unía a pa-

triotas de tendencia conservadora y de tendencia liberal, que miraban a la actitud de Flores como ajena a toda ideología política, como inspirada sólo por la sed de poder traductora de sed de riquezas y de las ventajas que éstas proporcionan.

2.760.—Gestiones iniciadas y correctamente desenvueltas bajo el gobierno de don Vicente Rocafuerte fructificaron ya iniciado el segundo de Flores por la celebración, ocurrida el 16 de febrero de 1840, de un Tratado de Paz entre el Ecuador y España, cuyo Monarca, en el Art. 1º, "renuncia para siempre" "la Soberanía, derechos y acciones que le corresponden sobre el territorio americano conocido bajo el antiguo nombre de Reino y Presidencia de Quito y hoy República del Ecuador"; afirmando así la continuidad histórica de la Nación quiteña, continuidad tan importante para los derechos territoriales del Estado al que forma.

2.761.—Ante Nueva Granada, en su segunda Presidencia fracasó estruendosamente el General Flores, quien, para ayudar al gobierno de aquélla contra una rebelión del General Ovando, se adentró en su territorio en septiembre de 1840. Los vecinos de Pasto, por acta, expresaron su decisión de incorporarlo al Ecuador. El Gobierno de Nueva Granada manifestó su disconformidad; pero requirió de otros auxilios del Ejército ecuatoriano, que derrotó defintivamente a Ovando.

El 4 de enero de 1843, el Gobierno de Nueva Granada desaprobó, vencida ya la revuelta merced al apoyo ecuatoriano, el convenio suscrito el 3 de noviembre de 1841 entre los representantes de ese Gobierno y los del Ecuador por el cual se rectificaban las fronteras en favor de éste.

2.762.—Gobernando Flores, se realizaron entre representantes del Ecuador y del Perú conferencias en las que el primero propugnó se le devolviesen las provincias de Jaén y Mainas; el segundo indicó o expresó tomar como agravio la posición enunciada, y así se llegó a un empeoramiento en las relaciones de los dos Estados: las conferencias Valdivieso-León y las conferencias Daste-Charun.

Un intercambio de notas de los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y el Ecuador comenzando por la del primero cuya fecha es el 2 de noviembre de 1840, sirve de antecedente, reforzándose en su influencia por los peligros que cerníanse sobre él en sus relaciones con Bolivia; para las conferencias que en Quito celebráronse entre el Enviado especial del Perú don Matías León y el Plenipotenciario del Ecuador don José Félix Valdivieso desde el 4 de diciembre de 1841 hasta el 15 de enero de 1842. En las notas referidas, el Ecuador recuerda al Perú "que cuando el Gobierno de la Confederacion regía los destinos del Perú y Bolivia, ofreció espontáneamente al del Ecuador, por medio de un proyecto de Tratado, prestarse á" la "fijacion de límites, y al pago de la deuda que corresponde á esta República", y que el Gobierno ecuatoriano "desdeñó aquellos ofrecimientos, aun con perjuicio de los intereses de la Nacion, solo porque no se pensase en ningun tiempo, que habia aprovechado de las dolencias del Perú para hacerse justicia con ventaja", y le dice esperar manifieste, "de una manera categórica, si está dispuesto á cumplir, por su parte, con lo estipulado en el Tratado de Guayaquil"; el Perú luego de rememorar el Tratado "de 12 de julio de 1832" como si rigiera (apartado 2.754), expresa que "sabe apreciar, como es debido, la circunspección del Gobierno del Ecuador, que respetando los derechos de este pueblo, la santidad de los primeros americanos, la política del Continente, y la justicia universal, despreció con noble altivez las ofrendas impuras y capciosas de una autoridad intrusa y usurpadora". En la consiguiente conferencia de 4 de diciembre de 1841, el Plenipotenciario ecuatoriano señor Valdivieso propuso inicialmente un artículo que dijera que "Las partes contratantes reconocen por límites de sus respectivos territorios, los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Vireynatos de Nueva Granada y el Perú; quedando, en consecuencia, reintegradas á la República del Ecuador las provincias de Jaen y Maynas en los mismos términos en que las poseyó la Presidencia y Audiencia de Quito, sin perjuicio de que por convenios especiales se hagan los dos Estados recíprocas concesiones y compensaciones de territorio con el fin de obtener una línea divisoria mas natural y conveniente para la buena administracion in-

terior y evitar competencias y altercados entre los habitantes y autoridades fronterizas", y en la inmediata posterior, de 6 de diciembre, el artículo que puntualizaría las concesiones y así fijaría por completo la línea fronteriza; pero el Enviado peruano manifestó en definitiva carecer de facultades para aceptar lo planteado, y, ante las reacciones que su actitud provocara, se retiró manifestando habérsele ofendido (Vacas Galindo, "Colección de Documentos sobre Límites Ecuatorianos-Peruanos", CXXVII).

Recibiendo el 2 de marzo de 1842 del Presidente del Ecuador General Flores "pleno poder para negociar y concluir una convencion de límites y todas las que puedan convenir para el bienestar de la República del Ecuador y la del Perú", el General Bernardo Daste pasó a Lima como Ministro del Ecuador, y el 13 de abril del mismo año inició sus conferencias con el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú doctor Guillermo Charun; mas, por cuanto en la segunda, el 16 de abril, el General Daste dijera "que todos los motivos de queja entre los dos Gobiernos tenían una causa primitiva, un agravio superior á todos —la retencion de las provincias de Jaen Maynas, de que debía por lo mismo ocuparse con toda preferencia, por cuanto absuelto éste, sería muy fácil llegar á la satisfaccion mútua de todos los demás: que ya en calidad de agravio. como por ir facilitando la negociacion cardinal de que estaba encargado y como el mejor medio de llegar cuanto antes á uno y otro objeto, creía de su deber fijar y fijaba como acto prévio á toda ulterior negociacion, arreglo ó reparacion" "la inmediata devolucion de las enunciadas provincias de Jaen y Maynas, como el único medio de hacer desaparecer el agravio, poniendo término á los perjuicios que ha sufrido y sufre el Ecuador á consecuencia de la retencion"; y el Ministro peruano se negara a "tratar de materia alguna" "mientras no se estipule" " la satisfaccion de los agravios que ha recibido" su Patria en la persona del enviado señor León y "no se le den las seguridades de no repetir esos agravios", y el representante ecuatoriano negara haberlos; el anfitrión dio por terminadas las conferencias (obra citada, CXXVIII).

CAPITULO 100: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1843 AL DE EXPEDIR LA DE 1845

2.763.—La Convención que se convocó el 21 de octubre de 1842 se reunió en la fecha señalada, 15 de enero de 1843; recibiendo el Mensaje que ante ella leyó el Jefe del Estado, en la sesión inaugural, por intermedio de su Presidente don Francisco de Aguirre, lo calificó, respondiéndole, de "documento precioso, obra del patriotismo, de la experiencia y de la ilustración del fundador y conservador de la República". En sesión de 27 de enero, la Comisión encargada de presentar a la Asamblea "las basas sobre las cuales formulará el proyecto de Constitución", y compuesta de Francisco de Aguirre, José Félix Valdiveso, Tomás Carlos Wright, Francisco Marcos, José Fernández Salvador, Antonio Martínez Pallares, Vicente González, Luis de Saá, Ramón Gortaire y Ramón Miño; propuso aquéllas, habiendo considerado el proyecto de Constitución que se le pasó con el aserto de que "ofrecía la garantía de que había sido presentado" "por el Presidente de la República". La Asamblea en sesión de 28 de enero terminó la discusión de "las basas"; el 13 de febrero conoció el proyecto de Constitución presentado por dicho organismo interno, le dio primera lectura y lo pasó a segunda discusión, que se prolongó hasta el 20; hízolo objeto de tercer debate desde el 22 de febrero hasta el 27 de marzo, y aprobó la Constitución el 31 de marzo, día en que eligió Presidente de la República al General Flores, quien el 1º de abril la firmó y ordenó se promulgara, y el 25 de enero había sido ya designado para que prosiguiera interinamente en el ejercicio del Gobierno, y en febrero, recibido el curioso homenaje consistente en dar la Convención el nombre de Flores a la provincia hasta entonces provincia de Loja.

2.764.—La Constitución de 1843, como lo expusimos en el Capítulo 72 (apartados 2.213-2.217), atenúa la tendencia democrática, en su parte orgánica contienen felices innovaciones, y encierra preceptos que obstan en mayor grado que las dos Constituciones anteriores a la armonía del Ecuador y la Iglesia.

Por establecer cierta tolerancia respecto de los cultos falsos; parte del clero, siguiendo el ejemplo del Obispo Auxiliar de Quito, Ilustrísimo doctor Carrión, cuya conducta aplaudió más tarde la Santa Sede; negose a jurar la Constitución, aun después de una "aclaratoria" de la propia Asamblea autora que en realidad la confirmaba; en consecuencia se vio privada de sus destinos por el Poder civil, en ejercicio del pretenso Patronato. De entre los preceptos que atenuaban la tendencia democrática, el que unido a la elección del General Flores produjo profundo malestar, fue la prolongación del período presidencial a ocho años.

2.765.—El descontento se generalizó entre los ecuatorianos, fuesen conservadores o siguieran la tendencia liberal, y se formó, como en 1833, un frente nacionalista opuesto al militarismo tildado de extranjero. En el nuevamente formado movimiento nacionalista para combatir al militarismo "floreano", considerado extranjero, don Vicente Rocafuerte desempeñó papel prominente, pues el 25 de marzo de 1843 se separó de la Convención, a la cual pertenecía, protestando contra su servilismo, y, rompiendo estruendósamente su amistad con el General Flores, se dirigió a Lima, ciudad desde la que le lanzó terribles ataques, que coadyuvaron, en especial refiriéndose al despilfarro de los fondos públicos, para la cólera popular, la cual estalló con ocasión de establecerse por la Asamblea Constituyente el 5 de junio un nuevo impuesto, cuyo cobro suspendió Flores, quien, por su conducta conciliatoria, logró tranquilidad, muy corta porque la corriente hostil a su persona y Gobierno era incontrastable: sublevada el 6 de marzo de 1845 una parte de la guarnición de Guayaquil; el 7 una Junta popular reunida en el local del Ayuntamiento constituyó un Gobierno provisional, compuesto de don José Joaquín Olmedo, don Vicente Ramón Roca y don Diego Noboa, quienes representaban respectivamente a los tres antiguos Departamentos de Quito, Guayas y Azuay. El Gobierno provisional no encontró resistencia en Guayaquil, y envió al General Antonio Elizalde con poderoso ejército a combatir a las fuerzas de Flores, atrincheradas en la hacienda "La Elvira" y comandadas en un principio por el General Otamendi y después por el mismo Pre-

sidente. Las segundas rechazaron los ataques del primero, que sufrió muchas bajas; pero en diversas e importantes secciones del Ecuador el pueblo, inclusive el Ejército, se pronunciaba por la causa de la Revolución, con vista de lo que Flores se avino a entrar en negociaciones con los exponentes de aquélla, los cuales deseaban impedir prosiguiera el terrible derramamiento de sangre: llegaron a un entendimiento los comisionados del Gobierno provisional de Guayaquil con los del General Flores; y en "La Virginia", hacienda de Olmedo, celebraron el 17 de junio un pacto por el que todo el Estado quedaba bajo la autoridad de dicho Gobierno y se impedía que haber servido a la causa del citado General fuera origen de molestias o persecuciones; y además, el 18, un "Convenio Adicional" por el que el mentado militar se ausentaría del Ecuador, pudiendo regresar pasados dos años sin "el menor embarazo", y el Gobierno provisional garantizaba "su empleo de General en Jefe, sus honores y renta", así como sus "propiedades particulares", y le proporcionaría "la cantidad de veinte mil pesos para subsistir en Europa por dos años". Un pacto celebrado, el 3 de julio, entre los comisionados del Vicepresidente de la República, Encargado de la Presidencia de la República por hallarse Flores dirigiendo la campaña militar, y los del Gobierno provisional, pacto similar al primero de los anteriores, completó la pacificación.

Flores partió al exterior, el 25 de junio, y el Gobierno provisional convocó el 11 de julio para una nueva Convención.

2.766.—Aquí termina el período de la Historia del Ecuador durante el que el General Juan José Flores ejerce decisiva influencia en la marcha del Estado, período que se extiende, como lo hemos visto, desde que la Nación ecuatoriana o quiteña se separa de la Gran Colombia, en 1830, hasta 1845. En adelante, el General Flores, aunque ocupe cargos muy importantes, no tendrá esa influencia.

CAPITULO 101: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1845 AL DE EXPEDIR LA DE 1851

2.767.—La Convención convocada el 1 de julio de 1845 por el Gobierno provisional se inauguró en Cuenca el 3 de octubre de 1845, compuesta de Diputados de las provincias; eligió su Presidente al doctor Pablo Merino; confirmó al Triunvirato provisional; en sesión de 27 de octubre, puso en primer debate el proyecto de Constitución; desde el 29 de octubre hasta el 8 de noviembre, en segundo debate; desde el 10 hasta el 29 de noviembre, en tercer debate; en sesión de 3 de diciembre, luego de la última lectura del proyecto discutido, aprobó la Constitución, jurada por los Diputados, y dispuso que pasara al Gobierno provisional para su publicación y cumplimiento; en sesión de 4 de diciembre eligió Presidente y Vicepresidente de la República a don Vicente Ramón Roca y al doctor Pablo Merino, en su orden, y a don Vicente Rocafuerte para reemplazar al segundo; en la sesión de 8 de diciembre recibió el juramento de los dos Magistrados, el primero de los cuales, en la misma fecha, preceptuó que se cumpliera y publicase la Carta Política (Actas de la Asamblea).

Entre los miembros de la Convención, que se clausuró el 7 de febrero de 1846, los había notables. Ya se manifiesta entre ellos marcada diferencia ideológica, según su tendencia fuese la liberal o la conservadora, la cual prevaleció, ya en el texto de la Carta Política, ya en la designación de Jefe de Estado.

2.768.—Según manifiesta el Capítulo 73 (apartados 2.218-2.222), la Constitución de 1845 se parece en conjunto a la de 1835; difiere de ésta en que debilita un tanto la autoridad presidencial, y sobre todo en que es plenamente favorable a la armonía entre el Estado ecuatoriano y la Iglesia, suprimiendo todo precepto que atribuya el Patronato al Poder civil; y por su carácter profundamente católico se asemeja a la Constitución quiteña de 1812, la cual expresa el espíritu que animó a los gestores de la independencia de la Nación quiteña o ecuatoriana.

2.769.—Don Vicente Ramón Roca, distinguido comerciante guayaquileño que nació en 1792 e intervino en la Revolución de octubre de 1820 y dentro del Estado ecuatoriano fue titular de elevados puestos e influyó por destacadas actuaciones en la marcha de aquél, manifestándose adepto de Flores hasta que éste ocupó por segunda vez la Presidencia de la República, y desde entonces, por cuestiones más bien personales que políticas, su enemigo; fue preferido en la votación de la Asamblea al eminente poeta y hombre público don José Joaquín de Olmedo, a quien se miraba como un tanto inclinado al liberalismo.

Roca fue durante su período presidencial (1845-1849) prudente, enérgico y respetuoso del Orden jurídico. Por desgracia, la tranquilidad y aun el progreso material se vieron obstados por la amenaza de reacción floreana.

Antes de que ésta se manifestara surgieron problemas en las relaciones del Ecuador con Nueva Granada y el Perú.

El 23 de mayo de 1846, para aliviar la tirantez que surgió entre Nueva Granada y el Ecuador por manejos revolucionarios de la primera conectados con el segundo, celebróse entre los representantes de ambos Estados, Francisco Martín y Modesto Larrea, un Tratado que fijaba las fronteras en cuanto al Departamento del Cauca y a la Región oriental, hasta entonces exenta de toda discusión, y que no se ratificó por ninguna de las partes.

Como el Perú exigiera, en marzo de 1846, se cumpliese el Tratado de Comercio que suscribió con el Ecuador en 1832 (apartado 2.754), y el Gobierno de éste afirmase analogía entre dicho Convenio y el de Paz y Alianza celebrado en el mismo año; el Estado reclamante acabó por aseverar que, "sin ser canjeados", los referidos pactos no pueden ejecutarse.

Tomando por antecedente, pretexto u ocasión haber la Convención de Cuenca desaprobado los convenios de "La Virginia"; el General Juan José Flores, que contaba con adeptos entre sus parientes y en el Ejército, organizó en España, con el apoyo de la Reina María Cristina, viuda de Fernando VII casada en segun-

das nupcias con Fernando Muñoz, a quien hizo Duque de Riánsares; una expedición para conquistar el Ecuador y colocar en el Trono que se alzaría, a uno de los hijos del Duque y dicha Princesa, don Juan, a cuyo nombre, hasta llegar a la mayor edad, actuaría el propio Flores como Regente. La expedición se frustró porque el Gobierno británico (noviembre de 1846) embargó los buques con que contaba; mas ya había causado su anuncio o amenaza graves males al Ecuador, porque éste invirtió mucho dinero y consagró gran parte de sus recursos para los preparativos enderezados a rechazarla, y dado oportunidad para ocupar una posición prestante en América al Perú, cuyo Presidente, Mariscal Ramón Castilla, convocó a un Congreso de representantes de los Estados sudamericanos del Pacífico, que se inauguró en Lima el 11 de diciembre de 1847 con asistencia de los de Bolivia, Chile, el Ecuador, Nueva Granada y el Perú, y reafirmó su solidaridad frente a los intentos de reconquista.

2.770.—Habiendo surgido las candidaturas del General Antonio Elizalde, Jefe Militar del movimiento político que se inició el 6 de marzo de 1845, y don Diego Noboa para la Presidencia de la República; ninguno alcanzó los votos de los dos tercios de los miembros del Congreso, exigidos por la Constitución para designar Jefe del Estado. Entonces, se hizo, de acuerdo con ella, interinamente cargo de la Presidencia de la República, en octubre de 1849, el Vicepresidente de la República, Coronel don Manuel de Ascásubi, caballero dotado de singulares patriotismo y rectitud que había combatido tenaz y valerosamente al General Flores, y llegando al más alto cargo del Estado comprendió con claridad que su deber fundamental era defender el Orden jurídico: resistió, prefiriendo ser derribado ante que ceder, a las propuestas o exigencias de que convocase a una Constituyente. Aquéllas provenían del grupo militar encabezado por el General José María Urbina, quien, como Presidente de la Cámara de Representantes, había poco antes proclamado que según la Constitución de 1845 tocaba el ejercicio interino de la Presidencia de la República al Vicepresidente Ascázubi por no haber sido po-

sible la elección del Presidente titular, y sin embargo afirmaba, contradiciéndose, que tal ejercicio era inconstitucional.

Realizó Ascázubi, con la eficaz cooperación del Ministro de Estado doctor Benigno Malo, brillantísima labor gubernativa, a pesar de la inquietud procedente del fracaso de la elección presidencial y de las pretensiones de ciertos militares; hasta que, como estallara el 20 de febrero de 1850 en Guayaquil un movimiento subersivo de ellos encabezado por Urbina, que alegaba, como pretexto, la inconstitucionalidad del Gobierno y la presencia de un antiguo colaborador de Flores —Malo— en el Ministerio, y plegase al movimiento gran parte del Ejército; fue despojado (en junio) del Mando, conservando siempre su dignidad y entereza moral. Urbina y los suyos habían reunido, el 2 de marzo, en Guayaquil una Junta popular, que confirmó el nombramiento de Jefe Supremo que ellos habían conferido a don Diego Noboa; pero caído Ascásubi, en algunos lugares el Ejército y la población civil se pronunciaron en favor del General Elizalde como Jefe Supremo. Sucediéronse días de incertidumbre, y evitose la anarquía por el entendimiento a que llegaron Noboa y Elizalde, gracias sobre todo a las concesiones que hizo el segundo. Al fin, Noboa convocó a una nueva Convención para el 8 de diciembre.

El móvil que impulsó a Urbina a lanzarse al golpe de cuartel fué evitar que el próximo Congreso eligiera al Presidente de la República, por ser muy probable, casi seguro, que la votación favorecería al General Elizalde, y no a Noboa, puesto que en "1850 debía hacerse la renovación de las Cámaras y en Julio debían nombrarse los Senadores y Representantes para reemplazar á los que habían cesado en el ejercicio de sus funciones el año anterior", y la "mayor parte de los cesantes eran noboístas, de manera que Elizalde tenía todas las probabilidades del triunfo contando con el grupo de partidarios que había quedado" en el Congreso y los nuevos que ingresarían (Pedro Moncayo, "El Ecuador de 1825 á 1875"). ¿Y por qué se interesaba Urbina en que fuera Presidente Noboa y no Elizalde?. Urbina se había propuesto captar el Poder; y como de bandera para el movimiento por el que se aproximaba a su finalidad necesitaba de un hombre

de prestigio que a pesar de éste fuera débil en su posición y fácilmente manejable, pues de no serlo podría alejarle a él del Mando en vez de servirle de medio para conseguirlo: Noboa y Elizalde tenían enorme prestigio; pero, mientras el segundo era un militar que gozaba de ascendiente en el Ejército y poseía una gran sagacidad y una robusta personalidad; el primero era un civil que, además de bueno y caballeroso, era débil e ingenuo, y por lo mismo adecuado para el papel de víctima fácil o juguete de un ambicioso carente de escrúpulos. En cuanto a su ideología, Noboa podía ser considerado conservador, mientras que Elizalde se inclinaba al liberalismo; mas ella no ejercitó influencia en las determinaciones de Urbina.

2.771.—En el lapso, materia del Capítulo 101 se observa cómo apenas derrotado el militarismo floreano se desarrolla la noble lucha ideológica. Por desgracia, ésta pronto es sofocada por el peligro de reacción floreana —militarismo extranjero—, ante el cual se une la inmensa mayoría de los ecuatorianos sin distinción de ideología; y al poco tiempo de que desaparece tal peligro surge un nuevo militarismo, auténticamente nacional, que obsta, como corresponde a la esencia del militarismo, los normales desarrollo y concurso ideológicos.

CAPITULO 102: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1851 AL DE EXPEDIR LA DE 1852

2.772.—Instalada, con arreglo a la convocatoria del Jefe Supremo don Diego Noboa, en Quito el 8 de diciembre de 1850 la Convención, cuyos miembros se designaron mediante sufragio viciado por ingerencia gubernativa, y electo como su Presidente don Ramón de la Barrera; en sesión del mismo día nombró Presidente interino de la República a dicho señor Noboa; en otra de 19 de diciembre, recibió el proyecto de Constitución, que elaboró la Comisión encargada de prepararlo y compuesta de Pedro Carbo —principal autor—, Jesé Antonio Granda, Antonio Muñoz, José María Avilés, Rafael Quevedo,

Francisco Arcia y Antonio Andrade; en una de 4 de enero de 1851 dio lectura general del proyecto, que recibió indicaciones; el 6 y el 7, con éstas, la repitió, y pasó el proyecto a segundo debate, realizado desde el 8 hasta el 27 de enero; desde el 1º hasta el 21 de febrero, lo sujetó a tercer debate, concluido el cual en esta fecha se remitió a la Comisión a quien competía redactar el texto definitivo, el cual se aprobó el 25 de febrero, fecha en que la Constitución, y se eligió Presidente de la República a quien lo era interino; en sesión de 26 de febrero, recibió el juramento que prestó el Jefe del Estado, quien el 27 ordenó se cumpliera y publicara la Carta Política; el 6 de julio de 1851, se clausuró (Actas de la Asamblea).

2.773.—Como lo expone el Capítulo 74 (apartados 2.223-2.227), la Constitución de 1851 es confusa, engendrando dudas en materias importantísimas; original en mucho dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano, aproximase a la Constitución de 1830 en algunos puntos, como al adoptar el sistema unicameral, en el que con aquélla es precursora de la de 1945; adopta rasgos comunes a las de 1830 y 1843; sigue a ésta en cuanto a otros; en lo tocante a religión, se parece a la de 1845; tiene importancia dentro de aquel Derecho por la que da al Consejo de Estado, al que configura en su conjunto como sería dentro de las Constituciones de 1906, 1929 y 1946.

2.774.—Don Diego Noboa, guayaquileño honrado, patriota y ferviente católico nacido en 1797, carente de energía y perspicacia; tomó parte activa en la Revolución de 9 de octubre de 1820 y había ocupado altas posiciones en la Gran Colombia y en el Ecuador. Nombrado Presidente interino, desterró al General Elizalde, al ex Jefe del Estado Roca y a prominentes partidarios de ambos, que reunidos formaron el "roquismo": Roca, desde que era Presidente, prefería a Elizalde, y no a Noboa, seguramente por causas ajenas a la ideología política, ya que en cuanto a ésta había mayor similitud entre Roca y Noboa que entre Roca y Elizalde.

Apenas Noboa fue electo Presidente de la República para el próximo período constitucional, el General Urbina se dedicó a maquinar contra él, asumiendo el papel de vengador de los agravios que había recibido el "roquismo", a pesar de que fue hasta poco antes su mayor enemigo y de que durante la Presidencia de Roca combatió a éste como a conservador; y, habiendo terminado los preparativos para un golpe militar, consiguió que Noboa se dirigiera a Guayaquil, centro de los manejos sediciosos, y, haciendo que fuera apresado antes de llegar a la ciudad, le envió al exterior, el 17 de julio de 1851. El mismo día la guarnición de Guayaquil proclamó Jefe Supremo a Urbina, a cuya causa plegó después la de Quito (septiembre de 1851). Extendiose sin mayor esfuerzo la autoridad de él a todo el Ecuador.

2.775.—Urbina contó para derribar a Noboa con el apoyo del "roquismo" y con su gran ascendiente en el Ejército; y adujo para deponerle el peligro de una guerra con Nueva Granada, peligro que se decía existir y en el supuesto de ser real tenía por causa la hospitalidad concedida por el Ecuador a los jesuítas expulsados por el Gobierno de aquélla; la inclinación de Noboa al "floreanismo", y la necesidad de volver a combatir enérgicamente a éste. Una expedición que, transcurrido cierto tiempo de la captación del Poder por Urbina, se organizó en el Perú contra el Ecuador y fue confiada por el Gobierno de aquél al General Flores, quien en efecto la encabezó; presentó como causa a lo que principalmente invocó Urbina, cuya posición se reforzó y prestigió por el fracaso de aquélla (febrero a julio de 1852).

El General Urbina convocó el 6 de marzo de 1852 una Convención para el 17 de julio.

2.776.—Dentro del período materia del Capítulo 102, el militarismo, que estimula mezquinas rivalidades y se aprovecha de las mismas, impide que se desarolle la noble lucha ideológica.

CAPITULO 103: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1852 AL DE EXPEDIR LA DE 1861

2.777.—Inaugurada el 17 de julio de 1852 en Guayaquil la Convención a la que convocó Urbina, nombró Presidente de ella a don Pedro Moncayo y Presidente interino de la República a dicho General, cuyo Mensaje presenta el derrocamiento del Gobierno anterior como medida indispensable para salvar a la Patria del peligro que respecto de su existencia significa el "floreanismo": dice que "la Convención de 1850" "no desempeñó otra misión que la de reahabilitar con todo su ascendiente la aleve facción de Flores y de extinguir completamente la causa de los principios proclamados en 1845"; que "la Revolución de julio tuvo la mira redentora de salvar al país de la facción de Flores", deteniendo "el atrevido avance del floreanismo, encarnado en la Administración Noboa". El 27 de julio se perfecciona la norma que da vigencia a la Constitución de 1845 hasta que expida su reforma la Asamblea, la cual, en sesión de 30 de julio, somete a lectura general, dándole el carácter de primer debate, al proyecto de esa reforma presentado por la Comisión encargada de formularlo y compuesta de Juan Illingrot, Manuel Bustamante, Francisco Javier Aguirre, José Manuel Rodríguez Parra, Manel Gómez de la Torres, Mariano Cueva y Francisco Montalvo; el 3 el 5, el 6, el 9 y el 10 de agosto, realiza la segunda discusión del proyecto; la tercera discusión, el 11 de agosto, y luego de una sesión secreta efectuada el 12 de agosto, prosigue aquella el 13, el 14, el 16, y el 19; el 26 aprueba la redacción propuesta por los comisionados para ella; el 30 de agosto firmada y jurada la Constitución por los Diputados, elige Presidente de la República al General Urbina, quien el 6 de septiembre la jura y ordena su promulgación, y Vicepresidente de la República a don Pacífico Chiriboga, quien presta su juramento el 30 de septiembre.

La Asamblea actuó con prudencia y atendió al papel propio del Derecho positivo dictando una Constitución que conserva casi en todo el texto de la de 1845, al que cambió en uno que

otro punto, como lo expresa en su preámbulo y lo manifestamos en el Capítulo 75 (apartados 2.228-2.231). Al terminar sus labores, quien presidía la Convención expresó con elocuencia el espíritu que la animó diciendo que se abstuvo "de inovaciones seductoras, incompatibles con las opiniones y costumbres de la gran mayoría de nuestros compatriotas".

También se acuerdan con la prudencia las reformas que, observando lo dispuesto por su Art. 142, introdujéronse en la Constitución de 1852, sin alterar sus caracteres típicos ni su configuración en lo dogmático ni en lo orgánico, por una Legislatura ordinaria y una extraordinaria reunidas en 1853. En sesiones ordinarias, fueron objeto, dentro del Senado, el 24, el 25 y el 26 de octubre, de primera discusión, segunda y tercera; dentro de la Cámara de Diputados, el 27, el 29, y el 31, de las tres. Acogidas así por la Legislatura ordinaria y previo Mensaje presidencial favorable cuya fecha es el 19 de noviembre de 1853, el Senado las aprobó mediante tres debates en sesiones extraordinarias de 29 y 30 de noviembre y de 1º de diciembre, y la otra Cámara, en las extraordinarias de 2, 3 y 5 de diciembre (Actas de las Legislaturas). El Presidente de la República, el 7 de diciembre, decretó la promulgación de las reformas, cuyo contenido se conoció ya, en sus diversos puntos, según la materia, en múltiples apartados de nuestra Obra.

2.778.—Don José María Urbina nació en 1808, se dice que en Pillaro, y fue bautizado en Quito. A los catorce años ingresó en la Escuela Náutica, y desde entonces demostró su gran aptitud para la carrera militar, en la que ascendió con rapidez. Inteligencia, perspicacia, valentía, audacia, natural simpatía, conocimiento de los demás hombres, exquisito tacto en el trato con éstos, ambición inmensa y carencia de escrúpulos; estas cualidades, no todas buenas por desgracia, se reunían en Urbina. El General Flores las apreció, y le tuvo a su lado y lo encumbró. Rocafuerte le nombró Encargado de Negocios en Bogotá; pero después le destituyó por su falta de seriedad, y más tarde le desterró, considerándole como un peligroso y a la vez "miserable

cabecilla". Vuelto Flores al Poder, reiteró su amistad para con Urbina, quien se encontraba de Gobernador de Manabí al estallar la Revolución de marzo de 1845, a la cual plegó y apoyó desde que se percató de que la situación de Flores era verdaderamente difícil. A este brusco y afortunado cambio de frente siguen otros, que en plazo no muy largo le conducen al puesto más alto del Estado.

Desde la Presidencia de la República, deja ver el General Urbina la influencia que ejerció en su personalidad la prolongada pertenencia al círculo del General Flores y la repercusión que, por el carácter rencoroso de Urbina, tuvieron las sanciones que recibiera de Rocafuerte: se pareció como gobernante en algunos aspectos al General Flores, si bien se mantuvo exento de algunos de los defectos en que éste incurrió; y procuró, impulsado por el odio que sentía para Rocafuerte, seguir una senda opuesta a la que el ilustre estadista había recorrido. Se preocupó sobre todo de apoyarse en un fuerte Ejército, al que aduló. Buscó la aprobación de sus actuaciones por los jefes del más extremado liberalismo de la Nueva Granada, entonces gobernada por ese liberalismo. Manchó al sufragio por su intervención. Desatendió a la vialidad, al fomento de la producción y a la instrucción pública. No demostró celo por la defensa de los intereses fiscales, ni por el mejoramiento de la situación económica nacional. Atenuante de los defectos anotados es la abolición de la esclavitud, decretada por Urbina como Jefe Supremo el 25 de julio de 1851 y debidamente complementada por la Convención mediante norma dictada el 25 de septiembre de 1852, eliminadora de todas las secuelas.

Aunque las Constituciones de 1845, 1851 y 1852 no asignan el Patronato al Poder civil, el Gobierno ecuatoriano continuaba considerándose investido de él en virtud de la Ley grancolombiana de 1824, que tenía por vigente (apartados 2.181 y 2.182). Roca, Ascásubi y Noboa, aunque no desecharon en principio ni expresamente el Patronato, buscaron la armonía con la Iglesia. Urbina, por lo contrario, ejerció el pretenso Patronato con rigidez y tosquedad, sin cumplir las obligaciones que lleva consigo; obstó a la iglesia ecuatoriana el cumplimento de su misión; y manifestó

animadversión para con la Santa Sede. La hostilidad de Urbina para con el Catolicismo y en especial ciertas medidas en que concretamente se manifestaba, han servido de fundamento para que se le considere como liberal; pero esas hostilidad y medidas procedían más bien del anhelo de complacer al Gobierno de Nueva Granada y del de proceder como si uno de los pretextos que adujo para derribar a Noboa fuera en verdad una causa, y del exagerado concepto que de su propia autoridad tenía —defecto muy común en los militares que sin poseer suficiente cultura llegan al Poder—, que de principios políticos precisos: la conducta de Urbina anterior a su ascenso a la Jefatura del Estado demuestra que no los poseía, pues siendo protegido y subordinado de Flores se siente, cuando le ve débil, súbitamente movido por un antifloreanismo agudo, que le lleva a una situación prominente después de la caída de aquél, y en los tiempos posteriores ataca a un Presidente como a conservador, apoya luego a un candidato presidencial mirado como conservador en contra de otro cuya tendencia política es considerada liberal, encumbra por medio de las armas al primero, y a poco le derriba para sucederle en la Presidencia.

2.779.—Durante el gobierno de Urbina el problema limítrofe ecuatoriano-peruano entra en una nueva fase, porque el Perú esgrime para sus pretensiones territoriales la Real Cédula del 15 de julio de 1802, de la que nos ocupamos en el apartado 2.691. La invoca para respaldar la actitud que asumió al celebrar el 23 de octubre de 1851 con el Brasil un Tratado de límites que le cede tierras comprendidas en el territorio de la Real Audiencia de Quito según las Cédulas de 1563 y 1740 ya citadas (apartados 2.688 y 2.690). En concordancia con las referidas actitud y justificación, el 10 de marzo de 1853 el Gobierno peruano "erige en las fronteras de Loreto, provisionalmente, y con cargo de dar cuenta al Congreso, un gobierno político y militar independiente de la Prefectura del Amazonas y Marañón desde los límites del Brasil, todos los territorios y misiones comprendidas al Sur y al Norte de dichos ríos, conforme al principio de uti possidetis adoptado en las Repúblicas ameri-

canas, y al que en este caso sirve además de regla la real cédula de 15 de julio de 1802; y los ríos que desaguan en el Marañón, especialmente el Guallaga, Santiago, Morona, Pastaza, Putumayo, Yapurá, Ucayali, Napo, Yavary y otros y sus riberas, conforme en todo y en cuanto están comprendidos en dicha real cédula". Con presteza, el Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima don Pedro Moncayo, el 18 del mismo mes, dice al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú que la "resolucion", al designar "los pueblos y los ríos que deben entrar bajo la jurisdicción" del "gobierno político y militar" creado en Loreto, comprende "algunos ríos del Ecuador", y que "no puede perjudicar en manera alguna los derechos del Ecuador y los justos títulos con que posee, desde años atrás, dichos ríos y tierras que lo circundan". El Ministro de Relaciones Exteriores del Perú replicó por escrito el 14 de abril de 1853, invocando, como "la ley española" que, designando "la jurisdiccion y soberanía del Perú en esta parte, es la que sirve de fundamento á la autoridad del Gobernador de Loreto", "la real cédula de 15 de julio de 1802", cuya copia acompañó. Dos días después, el diplomático ecuatoriano se limitó a acusar recibo de la nota peruana, manifestando carecer de instrucciones de su Gobierno (Vacas Galindo, obra citada, CXXX).

El 26 de noviembre de 1853, el Presidente General Urbina sancionó una Ley que, dictada por el Congreso el mismo día, en su Art. 1º "declara libre la navegacion de los ríos Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Tigre, Curaray, Naucana, Napo, Putumayo y demas rios ecuatorianos que descienden al Amazonas, como tambien la de este último en la parte que le corresponde al Ecuador"; en su Art. 3º expresa que "La autoridad política establecida en el canton del Napo, ó en los demas cantones actualmente existentes ó que en adelante se crearen, podrán asignar hasta treinta cuadras de terreno á las familias ecuatorianas ó extranjeras que quieran establecerse en esos territorios, debiendo cultivarlas en el término de cinco años, contados desde la fecha de la adjudicacion, bajo la pena de perderlas sino lo hicieren, y quedando exentas de toda contribucion por espacio de veinte años"; fija los requisitos necesarios para obtener "mayor exten-

sion de terreno"; manifiesta que "No podrán adjudicarse de ninguna manera las tierras que fueren destinadas al pago de la deuda inglesa y solicitadas por los acreedores británicos". Pocos días antes, el 10 de noviembre, el Ministro plenipotenciario acreditado por el Perú en Quito había expresado mediante nota al Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador que el proyecto de ley, devenido norma según lo hemos visto, en su Art. 1º abarca "muchos ríos que pertenecen al Perú y son parte integrante de su territorio, según es fácil reconocerlo" "por la simple lectura de la real cédula ó ley española de 15 de Julio de 1802, reimpresa en el periódico 'Católico' del Guayas". El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, por nota enderezada el 9 de febrero de 1854, le contesta que su Gobierno "tiene varias razones para creer" que dicha Real Cédula "no ha tenido fuerza legal, ni se ha cumplido, ni debido cumplirse", y que "se pondrán de manifiesto por el Excmo. señor Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario de esta República cerca del Gobierno" del Perú "al tiempo de celebrar las conferencias sobre límites territoriales; pues tiene ya los plenos poderes y las instrucciones necesarias para esclarecer esta importante cuestion, y dejar demarcadas, definitivamente de una manera pacífica y amistosa los límites de estas dos Repúblicas hermanas". No obstaron las quejas del Perú para que la citada Ley se aplicara en un arreglo de la Deuda externa que, como se verá oportunamente (apartado 2.782), se conecta con un Convenio que sobre la materia concertó el Gobierno de Urbina el 6 de noviembre de 1854 (Id., CXXXI).

2.780.—Para las relaciones del Ecuador y Nueva Granada entraña un elemento favorable el Tratado Pombo-Gómez de la Torre que celebróse el 9 de julio de 1856 entre el Ministro de Relaciones Exteriores del segundo de dichos Estados y el Ministro plenipotenciario del primero en Bogotá. Según su Art. XXVI, "Mientras que, por una Convención especial, se arregle de la manera que mejor parezca la demarcación de límites territoriales entre las dos Repúblicas, ellas continúan reconociéndose mutuamente los mismos que, conforme a la Ley colombiana del 25 de junio de 1824, separaban los antiguos Departamentos

del Cauca y del Ecuador"; "Quedan igualmente comprometidas á prestarse cooperación mutua para conservar la integridad del territorio de la antigua República de Colombia que á cada una de ellas pertenece". Así, los límites que como definitivos se fijaron en perjuicio del Ecuador por el Tratado suscrito el 8 de diciembre de 1832 entre ambos Estados al remitirse a la Ley colombiana de División Territorial cuya fecha es el 25 de junio de 1824 (apartado 2.708), se convirtieron en provisionales, y se establece un mutuo auxilio.

2.781.—Atentatorias contra el prestigio nacional fueron las negociaciones enderezadas a obtener dinero y protección de los Estados Unidos para el Ecuador a cambio de concesiones para la Unión Norteamericana en las Islas Galápagos. Estas negociaciones, iniciadas a fines de 1853, culminaron en un pacto que fue celebrado el 20 de noviembre de 1854 entre el Encargado de Negocios de Estados Unidos en Quito y el Ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores, y quedó en la etapa previa a su perfeccionamiento por influencia de la reacción que provocaron las protestas de España, Francia, Inglaterra y Perú. Aunque el Congreso del Ecuador lo aprobó, faltó la "ratificación norteamericana" (Tobar Donoso y Luna Tobar, "Derecho Territorial Ecuatoriano", Parte V, Capítulo III).

2.782.—Concluído el período presidencial de Urbina, le sucedió el 14 de octubre de 1856, designado, merced a la ingerencia y presión de aquél, por las Asambleas de electores, el General don Francisco Robles, guayaquileño de noble estirpe nacido en 1811 que desde niño se dedicó a la carrera de las armas, en la que se distinguió. Compañero y amigo de Urbina, le secundó en varias de sus actuaciones importantes; mas, aunque de inteligencia menos clara, le superaba en lo moral, pues era caballeroso y digno.

Como Presidente, Robles impulsó la instrucción pública y la vialidad, respetó el sufragio, y en general fue correcto y respetable; pero pronto tuvo que luchar contra una tremenda oposición, causada sobre todo por el disgusto que en la mayoría pro-

dujo la influencia de Urbina en la designación de su sucesor y la que seguía ejerciendo sobre éste, y por la inconformidad y el resentimiento del "floreanismo"; y que afrontar las maquinaciones del Gobierno del Perú dirigidas a debilitar al del Ecuador para apoderarse de parte del territorio de éste. La oposición interna vinculose por desgracia a las maquinaciones exteriores con el fin de conseguir la caída del Gobierno presidido por Robles e inspirado en muchos de sus actos por Urbina, caída que ansiaba el del Perú creyendo que por ella se debilitaría la capacidad de resistencia del Ecuador a sus pretensiones territoriales.

Era Jefe del Estado peruano el Mariscal Ramón Castilla, quien, faltando al compromiso que habían contraído en 1853 mutuamente el Gobierno del Perú y el del Ecuador de negar asilo cada uno a cualquier individuo expulsado por el ótro, acogió con benevolencia al General Flores y le señaló una pensión; y, contando ya con éste y sus agentes para realizar sus planes; con ocasión de que el Gobierno ecuatoriano, en armonía con el arreglo que se había concertado el 6 de noviembre de 1854 (apartado 2.779), adjudicó por Convenio de septiembre 21 de 1857, al que aprobó el Congreso, conservándolas bajo Soberanía ecuatoriana, tierras de la Región oriental a los acreedores británicos sucesores de los capitalistas ingleses que prestaron ayuda económica para la emancipación de lo que llegó a ser Colombia, cuya deuda se tranfirió en gran parte al Ecuador, y las señaló; adujo una pretensa violación del territorio peruano y envió como representante suyo ante el Gobierno ecuatoriano, con la misión aparente de arreglar las diferencias surgidas, y en realidad con la de laborar para que provocase un conflicto y procurase derribarlo, a don Juan Celestino Cavero, quien cumplióla perfectamente, ya que por su conducta insultante y ofensiva para dicho Gobierno consiguió que éste exigiera su retiro del Ecuador, al cual el del Perú demandó satisfacciones y amenazó con la guerra por la actitud asumida respecto de su representante (21 de octubre de 1858), cuyas palabras y cuya conducta en general se encaminaban a forzar el reconocimiento de la Real Cédula de 15 de julio de 1802.

La oposición interna contra el régimen de Robles, que era dirigida por prominentes ciudadanos de tendencia liberal y de tendencia conservadora y atizada por agentes y partidarios de Flores, y contaba con la mayoría del Congreso —aprovechando del respeto de Robles por el sufragio—, brindó en su mayor parte su apoyo al Gobierno para afrontar el problema internacional; pero Castilla, que (cumpliendo decreto dictado el 26 de octubre de 1858) ya bloqueada con sus fuerzas marítimas el litoral del Ecuador, logró obstar la unión del pueblo de éste, contando por medio del mismo Flores con emisarios en la marcha de los acontecimientos ecuatorianos y aprovechando de bajas pasiones y odios mezquinos abrigados por malos individuos de aquel pueblo, quienes aceptaron indignamente la aserción del gobernante extranjero de que sólo perseguía alejar del Poder a Robles y Urbina.

La mayoría del Congreso de 1858 pretendió retirar al Presidente de la República las facultades extraordinarias que se le habían concedido el 24 de agosto y ratificado el 12 de octubre para conjurar el peligro internacional, y fue impedida sólo por haber múltiples miembros de la Legislatura dejádole sin quórum, faltando el cual era imposible desvirtuar el veto dado por el Presidente al decreto por el que aquélla, el 1º de noviembre, las daba por terminadas.

Robles trasladó la sede gubernativa a Riobamba (9 de enero de 1959), y, encargando el Poder al Vicepresidente don Jerónimo Carrión, pasó a Guayaquil, desde donde llamó a todos los ecuatorianos a defender a la Patria. Miembros del Concejo de Quito protestaron por haberse infrigido la Constitución al trasladarse el Gobierno, procediendo como si se la hubiera violado (15 de enero), y a poco (1º de mayo) sublevose la guarnición de Quito y se estableció un Gobierno provisional en forma de triunvirato, del cual formó parte don Gabriel García Moreno, quien como Senador había sido uno de los jefes de la oposición, y, desterrado por Robles en ejercicio de facultades extraordinarias, se encontraba en Lima y buscó para su causa el apoyo del Perú, de donde regresó a Quito a sostenerla (25 de mayo de 1859), siendo derrotado por Urbina y volviendo como consecuencia a aquel Estado,

por cuya ayuda siguió gestionando ante Castilla. Triunfante el Gobierno de Robles, preparaba, por medio de Urbina, desde Cuenca, a la que había ido el segundo para eliminar al Gobierno que con apariencias de constitucionalidad instituyó el Vicepresidente Carrión considerando que el General Robles se había salido del Orden jurídico, una expedición contra el Departamento de Piura, cuando se verificaron las transformaciones de Guayaquil y Quito: el General Guillermo Franco, Comandante militar de Guayaquil, bajo presión del Perú e influído por García Moreno, desconoció la autoridad de Robles celebrando el 21 de Agosto de 1859 un armisticio con el Comandante de la escuadra peruana que bloqueaba aquél puerto y se hizo proclamar Jefe Supremo el 17 de septiembre de 1859, y en Quito, aprovechando de la concentración de tropas verificada en el Azuay contra el Perú, fue restablecido, el 5 de septiembre de 1859, el Triunvirato. Robles, con vista de estos acontecimientos, dimitió el 20 del mismo mes, así como Urbina.

Castilla se entendía con Franco, en desmedro de García Moreno y Flores. García Moreno, resentido, volvió al Ecuador, donde, habiendo fracasado en su empeño de llegar a un avenimiento con Franco, dedicó sus energías a preparar el ataque contra este General y a promover el protectorado francés. Flores, abandonando la compañía del Mariscal, cuyo asesor remunerado fue, regresó al Ecuador, en mayo de 1860, para ponerse a las órdenes de García Moreno en la campaña que éste había emprendido contra Franco, cuya causa se perdió definitivamente el 24 de septiembre de 1860, fecha en que fue tomada Guayaquil por las fuerzas del Gobierno de Quito, el que ya había extendido su autoridad al Azuay y llegado a un entendimiento con el de la provincia de Loja, la cual sería en cierta manera autónoma hasta que se reuniera la Convención, convocada para enero de 1861. El Ecuador estaba entonces dividido entre cuatro Gobiernos, pues constituyose en Loja un Gobierno que se calificó de federal, además de los de Guayaquil, Quito y Cuenca.

Restauradas la unidad y la tranquilidad nacionales, se convocó, como lo indicamos ya, por el Triunvirato a una Convención para enero de 1861.

2.783.—El General Franco, pese a no representar al Ecuador, fraccionada como estaba su autoridad entre cuatro Gobiernos según lo hemos visto, acreditó un plenipotenciario para sustentar con uno del Perú conferencias sobre límites. Realizadas en Guayaquil desde el 5 hasta el 13 de enero de 1860, llevaron a celebrar el 25 de ese mes el Tratado Franco-Castilla, conocido, por el nombre del suburbio en que suscribió, como Tratado de Mapasingue, el cual expresa, en el Art. V, que "El Gobierno del Ecuador, atendiendo al mérito de los documentos presentados por el negociador peruano, entre los que figura como principal la real cédula de quince de Julio de mil ochocientos dos, para acreditar los derechos del Perú á los territorios de Quijos y Canelos, declara nula y de ningun efecto la adjudicacion que de cualquiera parte de esos terrenos se hubiese hecho á los acreedores británicos, los que deberán ser indemnizados con otros territorios que sean de la propiedad exclusiva é indisputable del Ecuador"; en el Art. VI, que "Los Gobiernos del Ecuador y del Perú convienen en rectificar los límites de sus respectivos territorios, nombrando, dentro del término de dos años contados desde la ratificación y canje del presente tratado, una comision mixta que, con arreglo á las observaciones que hiciere, y á los comprobantes que se le presenten por ambas partes, señale los límites de las dos Repúblicas"; "Entre tanto, éstas aceptando por tales límites los que emanan del uti possidetis reconocido en el artículo 5º del tratado de 2 de Septiembre de 1829 entre Colombia y el Perú, y que tenían los antiguos Virreynatos del Perú y Santa Fé conforme á la real cédula de 15 de Julio de 1802"; en el Art. VII, que "Sin embargo de lo estipulado en los dos artículos anteriores el Ecuador se reserva el derecho de comprobar la accion que tiene sobre los territorios de Quijos y Canelos, dentro del perentorio término de dos años, pasado el cual, sin que el Gobierno ecuatoriano haya presentado una documentacion capaz de contradecir y anular la presentada por el Plenipotenciario del Perú,

caducará la acción del Ecuador y quedará afianzada la del Perú sobre dichos territorios".

Rechazado el 2 de abril de 1861 el Convenio, mejor dicho proyecto de Convenio, por la Convención del Ecuador reunida en ese año; también lo fue, el 13 de enero de 1863, por el Congreso del Perú, que así aprobó el informe emitido por su comisión diplomática "Considerando" "que el tratado de Guayaquil de 25 de enero de 1860, no fué celebrado por parte del Ecuador por un Gobierno suficientemente autorizado para hacerlo, sino por un Jefe de un partido ó facción: que los pactos de esa naturaleza, según el Derecho Internacional, concluyen con la desaparición del partido que los celebró: que dicho tratado ha sido desaprobado por la Convención y el Gobierno general del Ecuador: que debe serlo por el Congreso y el Gobierno del Perú, por contener estipulaciones contrarias á su honor, perjudiciales á sus derechos, y otras que podían serle onerosas y de funestas consecuencias en lo futuro" (Vacas Galindo, "Límites Ecuatoriano-Peruanos", XXX).

Dentro de la caótica situación que difícilmente hemos podido presentar y que fue producto de pasiones negativas, odio y egoísmo, disfrazadas de políticos; no sólo se puso al Ecuador a merced del Perú, sino que se infirió desaire a Estados amigos y se escandalizó a la América toda invitando para la intervención armada a un Imperio europeo.

Habiendo ofrecido a principios de noviembre de 1858 su mediación el Gobierno de Nueva Granada para solucionar el diferendo ecuatoriano-peruano y asumido similar actitud el de Chile a comienzos de 1859, se concretó una conjunta; mas el Perú, conocedor de la rebelión que en Quito encabezó el Triunvirato presidido por García Moreno, adujo el probable cambio de orientación internacional que conllevaría el triunfo de esa rebelión, para dilatar las gestiones conciliadoras, y así fácilmente las condujo al fracaso.

De paso mencionamos ya las gestiones de García Moreno encaminadas a colocar a la Nación quiteña o ecuatoriana bajo la autoridad del Emperador de los franceses. El 7 de diciembre de

1859, García Moreno endereza al señor Emilio Trinité, Cónsul General y Encargado de Negocios de Francia, una carta que manifiesta su anhelo de que el Ecuador se incorpore al Imperio francés, "bajo condiciones análogas á las que existen entre el Canadá y la Gran Bretaña, salvas las diferencias que hubiese que introducir por la fuerza de las circunstancias". Siete días más tarde, en otra misiva, le dice que uno de los miembros del Triunvirato, don Manuel Gómez de la Torre, va a Guayaquil, donde se halla el destinatario, "autorizado para admitir la protección de la Francia Imperial". En la de 21 del mismo mes, le expresa que no propone "un protectorado honorario, que sería sin duda gravoso á la Francia", sino que ésta devenga "el dueño de estas bellas regiones, que no le serían inútiles", y sugiere que "el jefe de la Estación Naval Francesa" tome "sobre sí la responsabilidad del paso". Concretando más y más sus ideas, García Moreno revela que propone, no un simple protectorado de Francia, sino una sumisión más estrecha que le confiera el dominio del pueblo ecuatoriano, al ofrecer el cual manifiesta que se incorporará al Imperio galo "Bajo el nombre" que su representante indique "de antemano".

2.784.—En el lapso materia del presente Capítulo 103, el Ecuador se apresta con medios eficaces a solucionar con arreglo a sus derechos el problema de sus límites con el Perú, cuyo hábil Presidente logra que Flores y los suyos y García Moreno provoquen la anarquía en nuestra Patria y le convierta en árbitro de la situación de ésta. García Moreno en un manifiesto, publicado en "El Comercio" de Lima el 2 de julio de 1859 y reproducido en Guayaquil, dice a sus compatriotas que "el Gobierno Peruano" ataca al de Urbina y Robles, y no a la Nación ecuatoriana, "desgraciada pero no culpable"; como agente de Castilla, ha escrito al General Guillermo Franco, Comandante General de Guayaquil, una carta que le invita a traicionar al Gobierno legítimo de Robles y a cooperar para que se unifique el Ecuador bajo el amparo del Presidente del Perú. Franco rebélase un buen discípulo en materia de traición; pero coadyuva para derrocar a ese Gobierno, no con García Moreno, sino directamente con Cas-

tilla, quien, tratando así con Franco, menosprecia los auxilios de García Moreno y Flores, como se conoce ya.

Manifiéstase a menudo la justicia dentro del curso de la Historia, en que el autor de traición sea víctima de ésta, y en que, unidos varios hombres para una empresa inmoral, se castiguen mutuamente.

Inexcusable es la conducta de quienes para combatir a Robles buscan apoyo del enemigo exterior. Su falta no se aminora por haber infringido la Constitución, pues para mantener el imperio de ésta y evitar eficazmente una Dictadura, lo único posible era aguardar bajo el Gobierno constituído la reunión del Congreso y procurar que el Senado sancionase la infracción conforme a lo dispuesto por la norma más alta del Derecho positivo, asumiendo actitud por la que a la vez se fortalecía a la Nación para resistir a su enemigo exterior.

CAPITULO 104: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1861 AL DE EXPEDIR LA DE 1869

2.785.—El 10 de enero de 1861 inaugurose en Quito la Convención convocada por el Gobierno provisional o interino, quien, mediante Decreto impugnado por algunos guayaquileños prominentes que defendían para determinar el número de Diputados la distinción de los tres antiguos Departamentos como base, antidemocrática al prescindir de la proporción entre tal número y el de habitantes; la compuso de representantes de las provincias electos por sufragio popular de los ciudadanos en número proporcional al de éstos. Recibió del Triunvirato un Mensaje, que reitera el menosprecio para la Soberanía y dignidad nacionales, pues asevera que, como el "General Castilla" "había hecho solemnes y reiteradas protestas de que no hacía la guerra al pueblo ecuatoriano, sino al personal del Gobierno que lo tiranizaba", y "Llamó entonces á uno de los miembros del Gobierno Provisorio á la ciudad Guayaquil"; ese vocal "acudió al momento". Designó la asamblea en la misma fecha su Presidente al General Juan José Flores,

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

y para la República como interino, al Dr. Gabriel García Moreno. Habiendo recibido el 25 de enero de la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución, y formada por Mariano Cueva, Pedro José de Arteta, Francisco Eugenio Tamariz, Vicente Sanz, Francisco Arias, Tomás H. Noboa, Antonio Muñoz, Vicente Salazar y Luciano Moral; ese proyecto, inspirado en la Constitución de 1852, declarada con vigencia transitoria; el 31 de enero le dio lectura general, tomándola por primera discusión; lo sujetó a segundo debate desde el mismo día hasta el 5 de febrero; a tercer debate, a partir del 7 de febrero (Actas de la Convención). Dada la Carta Política el 10 de marzo, eligió Presidente de la República al Dr. García Moreno, quien prestó la promesa debida el 2 de abril, y el 10 preceptuó la promulgación de aquélla.

La Constitución de 1861, como lo expone detenidamente el Capítulo 76 (apartados 2.232-2.236), se distingue dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano sobre todo por el desarrollo que da al régimen municipal, en el que es seguida por la de 1945, y por la descentralización estatal que determina en alto grado sobre todo para lo administrativo; descuella en aquél especialmente por establecer el sufragio popular directo; es favorable para la armonía del Ecuador y la Iglesia.

2.786.—Don Gabriel García Moreno nació en Guayaquil en 1821. Pertenecía por su madre, doña Mercedes Moreno, oriunda de aquella ciudad, a una distinguida familia, en la que habían florecido notables y recias personalidades. Su padre, el señor Gabriel García Gómez, era un comerciante castellano avecindado en dicho puerto.

Grande inteligencia y fuerza de voluntad manifestó en las diversas fases de su formación cultural, que culminó oficialmente al graduarse de abogado; aunque constituían objeto de su predilección las Matemáticas y algunas de las Ciencias naturales. Preocupado desde muy joven de acontecimientos conexos con la política, su criterio y su actitud concernientes a ellos revelan, a la vez que personalidad robusta, constante confusión en cuanto a ideología, y predominio de pasiones negativas: lo que es la política en la ver-

dadera acepción, se traduce para García Moreno en sed de Mando —no de los bajos placeres que fácilmente proporciona— y de venganza. Admirador de Rocafuerte, combatió, estimulado por cierto desaire, a Flores, de quien propiamente no fue adversario político, sino enemigo, llegando hasta a justificar, preparar e intentar, el asesinato de aquel General, y más tarde, también, considerando su probable transigencia con Flores, contra Roca, mirado como conservador en relación a su contendiente Olmedo; empleando armas indignas y bajas, como la calumnia. Por haber Urbina ejecutado la expulsión de los jesuitas decretada por la Convención de 1852, tornose García Moreno en su vil insultador, y, desterrado por aquél no obstante haber sido electo Senador por la provincia del Guayas, partió en 1855 desde el Perú hacia Europa y se instaló hasta 1856 en la Ciudad Luz, donde, concretado al estudio de Ciencias naturales y de las Matemáticas y al de la historia eclesiástica, se desentendió de las expresiones del arte y mantuvo a su espíritu libre de preocupaciones por el sentido de los acontecimientos de importancia mundial que tenían entonces por centro a la Capital francesa. De regreso a su Patria, en virtud de la amnistía conferida por el Presidente General Robles; fue designado Alcalde municipal de Quito, calidad que, si bien judicial y no la de integrante del Cabildo, le dio ascendiente en la ciudad; poco después, Rector de la Universidad, establecimiento en el que incrementó la enseñanza de la Química; más tarde, Senador, en cuya condición dentro de la Legislatura de 1857 favoreció a las congregaciones religiosas, propugnó la prohibición de las logias masónicas en el Ecuador y presentó un proyecto de Ley de Instrucción Pública inspirado en las francesas concernientes a la materia, y en el seno del Congreso de 1859, por odio contra Urbina, tenido por mentor de Robles, dirigió la oposición contra éste, deviniendo cooperador eficaz de los planes mediante los cuales el Presidente del Perú Mariscal Castilla se proponía, derrocando al Gobierno del Ecuador, ya demostrada su aptitud en lo bélico, impedir que se afirmaran nuestros derechos en lo territorial; así, en la práctica, aliado de Flores y su causa. Iniciada la rebelión contra Robles, a raíz de la protesta que el Concejo municipal de Quito lanzó el 1º de enero de 1859, asentando las bases para el establecimiento del

Triunvirato; García Moreno aceptando las tesis erróneas en que se escudó dicha Corporación al afirmar que, "Rota la Ley fundamental, quedan disueltos los vínculos políticos, porque las instituciones sociales no son otra cosa que unos contratos; y los contratos dejan de ser obligatorios desde que se quebrantan sus condiciones y se desprecian sus bases fundamentales"; tesis característica del liberalismo; la defendió directamente cuando, creyendo consolidado al Gobierno de Robles, dijo en carta de febrero 9 de 1859: "No la queda al Interior más tabla de salvación que unirse á la Nueva Granada: ...disculpo y justifico á los que en caso de no haber constitución, ni garantías para la vida y propiedad del individuo, se arrojen en brazos de quien quiera defenderlos". Cuando Robles había caído, y Castilla realizado su plan gracias a la cooperación de García Moreno, el General Flores y el General Guillermo Franco; el dominador extranjero trató con el último manifestando menosprecio por los otros dos malos ecuatorianos, y ambos se unieron para organizar desde la Sierra ecuatoriana una expedición contra el traidor preferido, y lo derrotaron. García Moreno, con aptitud y energía, restauró la unidad gubernativa del Ecuador; pero se aprestaba a destruirlo, como lo veremos, prosiguiendo en gestiones ya conocidas.

Elevado a la Presidencia de la República, el Dr. Gabriel García Moreno vio con claridad los problemas cuya solución era indispensable para la prosperidad y grandeza de la Nación ecuatoriana; pero su ansia de mando alejada en el fondo del patriotismo, y el desate de sus pasiones negativas, le impulsaron en consecuencia a realizar actos opuestos a los medios que él reconoció apropiados para resolverlos. Propugnó un Orden firmemente establecido y una Autoridad fuerte para el Ecuador; y sin embargo infrigió abiertamente la Constitución, poniendo así en peligro el Orden jurídico y atacando el Orden social, y debilitó a la Autoridad en sí misma, al principio mismo de Autoridad, por las injustas humillaciones que infirió a ciertas autoridades y el desconocimiento de las atribuciones constitucionales y legales de algunas. Consecuentemente, proclamó la necesidad de reprimir con energía al delito; y no obstante él mismo cometió gravísimos delitos, como el de privar de la vida a varios individuos infringiendo la Carta

Política, y evitó se le sancionara por ellos, mediante la presión que ejercía sobre aquél cuya intervención era necesaria para hacerlo y en la designación del mismo. Manifestose demócrata al establecer el sufragio popular directo, instituído, gracias al antecedente que él sentó, en la Constitución de 1861; pero destruyó la esencia del sufragio al lanzar "candidaturas oficiales" y presionar sobre sus subordinados y aun obligarlos para que votaran por ellas. Dedicóse con energía, constancia y entusiasmo, a mejorar y fomentar la educación pública integralmente considerada; pero privó al pueblo del fruto que para su formación puede resultar del papel docente de la ley, y lo corrompió al demostrar desprecio por las normas jurídicas, íntimamente ligadas con las morales. Manifestó buscar el robustecimiento de la economía nacional y la hacienda pública; pero las comprometió por aventuras injustificables. Busco la regeneración del Ejército y su elevación intelectual; pero las labores en este respecto se contrarrestaron por el propio García Moreno al servirse del Ejército para derribar Presidentes constitucionales y romper el Orden jurídico, y al exponer a aquél a situaciones desairadas. Aunque proclamó en veces un gran celo por la dignidad nacional, condujo, por precipitación y violencia, al Ecuador a dos guerras de éxito desfavorable que fácil y decorosamente pudieron evitarse y colocaron a la Nación a merced de la clemencia del vencedor, y afectó enormemente al honor ecuatoriano, no sólo causando la derrota de nuestros Ejércitos, sino transgrediendo uno de los pactos que fueron consecuencia del resultado desfavorable de esas guerras locamente provocadas. Comprendiendo cuán necesaria es la armonía con la Iglesia al Estado civil para que pueda cumplir su fin y cuán opuesto a esa armonía era atribuirse abusivamente el Poder civil el Patronato sobre la iglesia ecuatoriana, buscó la celebración de un Concordato con la Santa Sede; y la verificó el 26 de septiembre de 1862 y de seguida lo ejecutó, basándose en la autorización especial que obtuvo de la Convención de 1861, autorización según la cual "Si el Poder Ejecutivo celebrare el Concordato antes de que se reúna la próxima Legislatura lo cumplirá por parte de la República, y lo someterá a la aprobación de aquélla en los primeros días de su reunión", a pesar de lo que el Congreso de 1863

no la concedió, exigiendo ciertas reformas que se revisaron por la Legislatura de 1864, se formularon por la de 1865 y se aceptaron por la Santa Sede, y sólo en abril de 1866 entró definitivamente en vigencia en el Ecuador (J. L. R. "Historia de la República del Ecuador", Quinta Parte, Capítulo II, IV); pero llevado de la violencia verificó actos contrarios a la armonía deseada y a la dignidad del Clero, por la que se proponía velar, tales como vejaciones inferidas a prelados virtuosos y exigencia de que miembros de aquél desempeñaran papeles cuya bajeza era incompatible con su sagrado carácter. Mostrándose como celoso católico, combatió a las logias masónicas, mientras intentaba, borrando cuanto de patriótico pudo encerrarse en su obra de gobernante, colocar a la Nación ecuatoriana a merced de Napoleón III, el gran realizardor de los planes universales de la Masonería.

García Moreno, que llegó al Poder por medios irregulares, apartose de él de manera incorrecta. Caracterizándose, y no por vez primera, como "gobernante elector", designó candidato a la Presidencia de la República, para sucederle a él, a don Jerónimo Carrión, y, mediante una abierta imposición sobre los empleados y funcionarios públicos y la consiguiente gestión de éstos, le hizo triunfar.

2.787.—Como el 29 de mayo de 1861 se hubiera promulgado la Ley ecuatoriana de división territorial; el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, el 24 de agosto, protestó ante el del Ecuador, aseverando que "en los artículos 8º, 14º y 15º, de dicha ley se determinan las tribus y terrenos peruanos comprendidos en el Gobierno de Jaen del antiguo reyno de Quito, los cantones del Napo y de Canelos, tambien peruanos, las tribus y territorios que componian el gobierno de Quijos hasta el Amazonas en el reyno de Quito y el territorio del gobierno de Maynas, igualmente peruanos, como pertenecientes" al Ecuador, y anotando de pasada inspirar desconfianza el Gobierno ecuatoriano, "sindicado como está de pretender entregar al Ecuador á potencias europeas, bajo la forma de anexión ó de protectorado". En su respuesta el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador

dijo que, "Hallándose vigente el enunciado tratado de 1829, sin que se haya practicado todavía la demarcacion en él prescrita, el que abajo suscribe no encuentra la razón por qué haya llamado V. E. en su protesta territorios del Perú los de Jaen, Napo, Canelos y Quijos, que ha poseído siempre y que posee actualmente el Ecuador" (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXXXV).

Los chispazos de energía en favor de la integridad y dignidades nacionales frente al Perú quedan por desgracia compensados en el primer gobierno de García Moreno por la conducta que asumió en sus relaciones con Francia y la Nueva Granada y la ligereza con que miró los nexos del Continente americano.

2.788.—Fallecido en Guayaquil el señor Trinité, ante el cual se realizaron las gestiones encaminadas a extinguir la Soberanía ecuatoriana y expuestas en el apartado 2.783, le sucedió como Encargado de Negocios de Francia en el Ecuador el señor Fabre, a quien, el 22 de julio de 1861, García Moreno, ya Presidente constitucional, envió una carta por la que insistía en su propuesta de que el pueblo del Ecuador se incorporase al Imperio francés, ofreciendo conseguir la necesaria reforma de la Constitución. Dicho diplomático se interesó vivamente por el asunto, y, acorde con el Ministro del Ecuador en París Dr. Antonio Flores Jijón, buscó una favorable acogida en el Gobierno imperial; pero éste en definitiva desestimó la propuesta, porque le era necesario concentrar sus energías en las operaciones encaminadas a incorporar a Méjico en la órbita política gala. Obstó al buen éxito de los planes garcianos de extinguir al Ecuador la circunstancia de que el Canciller de la Legación de Francia, estando a su frente Trinité, sustrajo del archivo de ella las cartas referentes al protectorado o incorporación. El Ministro francés de Asuntos Exteriores había manifestado la necesidad de conocer sus originales, y no solamente las copias remitidas por Trinité.

"En marzo de 1862 se propusieron otras concesiones a Francia. Esta oferta incluía concesiones a Francia en Galápagos y en el Amazonas además del protectorado. No fueron tampoco aceptadas. Se propuso también un intercambio de las Galápagos

por materiales bélicos. El Gobierno francés los rechazó. (Pattee, "Gabriel García Moreno y el Ecuador de su tiempo").

Subrayemos en pocas palabras la trascendencia de la actitud garciana servidora del Imperio francés. Hallándose García Moreno en París, pudo presenciar los primeros efectos que produjeron los actos iniciales de un drama que, colocando al Príncipe Luis Napoleón Bonaparte en el restaurado Trono imperial francés y dándole en breve la rectoría aparente de los acontecimientos internacionales, significaba la realización de los planes anticatólicos de la Masonería, cuyo instrumento era Napoleón III, quien aprovechó del Tratado de París, celebrado el 30 de marzo de 1856 como resultado de la guerra de Crimea, para debilitar la posición de una potencia que fue ajena a tal contienda, el Imperio austriaco, quien representaba la causa del Estado católico y la aspiración que hubo de instaurar en el mundo una hermandad política cristiana en armonía con el Poder eclesiástico. La Masonería exigió acción más rápida y enérgica a Napoleón, a quien, el 14 de enero de 1858, recordó su "juramento masónico" (Cantú, obra citada) relativo a la unidad italiana en sentido anticatólico, mediante una bomba infernal que se le lanzó, y, de acuerdo con el Conde de Cavour, primer Ministro del Piamonte, en torno de cuyo Gobierno debía realizarse tal unidad, provocó Bonaparte en contra de Austria una guerra injustificada, que estalló en abril de 1859 y terminó en julio mediante el Tratado de Villafranca, por el cual el Imperio de los Habsburgo, perdiendo la Lombardía, estaba condenado a ser excluido de Italia y en consecuencia a perder en Alemania definitivamente la supremacía frente a la Prusia protestante. Lo que movió al Emperador de Austria a resignarse ante un convenio tan desventajoso fue, más que las derrotas en sí remediables de Solferino y Magenta, el conocimiento de que se preparaban en ciertas regiones de la Monarquía movimientos revolucionarios, inspirados por las mismas fuerzas masónicas a que Napoleón III servía.

Así, cuando García Moreno intenta destruir al Ecuador colocando su Nación bajo la autoridad de Napoleón III, éste ya ostenta su carácter de primer servidor de la Masonería.

2.789.—Insurrecto, ostentando calidad de liberal, y proclamándose Presidente, el General Tomás Cipriano de Mosquera, contra el Gobierno de Nueva Granada, entró en Bogotá el 18 de julio de 1861, y el General Julio Arboleda conservador a quien constitucionalmente correspondía la Jefatura del Estado, hizo de Pasto su centro. Un incidente fronterizo ocurrido el 19 de junio de 1862 entre destacamentos ecuatoriano y granadino dependiente de Arboleda causó u ocasionó que, pese a gestiones conciliadoras de dicho General, García Moreno, el 21 de julio, marchara hacia la frontera ecuatoriano-granadina con ánimo de apoyar decisivamente al Gobierno de Mosquera, y a la cabeza de un Ejército, el cual, comandado por el propio Presidente y por su Ministro de Guera Coronel Daniel Salvador, sufrió el 31 de julio de 1862 cerca de Tulcán, en el sitio llamado "Las Gradas", una total derrota, como consecuencia de la cual quedaron presos los dos personajes. García Moreno, objeto de nobles atenciones del General Arboleda, suscribió con éste en Tulcán el 8 de agosto un Tratado adicional del de 9 de julio de 1856 (apartado 2.780) y uno secreto por el que el Presidente ecuatoriano se obligaba a proporcionar al otro signatario, considerado como gobernante legítimo, tropas, ciertas cantidades de armas y otros implementos militares para ayudarle en su lucha contra el régimen de Mosquera. García Moreno hizo ratificar el primero de esos pactos; pero faltó a lo estipulado en el segundo, respondiendo, ante el indignado reclamo de Arboleda, que era un acuerdo meramente personal. Poco después de que el Gobierno ecuatoriano perdió así su neutralidad en la lucha de Mosquera y Arboleda, éste pereció, el 12 de noviembre, asesinado, y el triunfo acompañó a la causa de Mosquera, cuyo título devino el de Presidente de los Estados Unidos de Colombia.

Como dicho Presidente propugnara reconstituir la unidad colombiana con el Ecuador, y el de éste le opusiera el obstáculo representado por el carácter antirreligioso del primero, el colombiano lanzó el 15 de agosto de 1863 una proclama que invitaba a la población del Cauca a coadyuvar para el restablecimiento de la libertad en el Ecuador y que, en consecuencia, provocó reacción

en su Congreso. Por cuanto el General Mosquera no aceptara las bases fijadas por García Moreno para un Tratado y continentes de exigencias propios de victorioso; el Presidente del Ecuador, previa autorización dada por el Congreso el 24 de octubre, y con dictamen del Consejo de Gobierno, se lanzó a la guerra, con épicas declamaciones, de las cuales se burló la realidad, por obra del Jefe del Ejército ecuatoriano, General Juan José Flores, ya que éste fue el 6 de diciembre fácil y definitivamente derrotado por las fuerzas de Mosquera en el cortísimo combate de Cuaspud, cuyo trágico desenlace obligó a García Moreno a buscar de inmediato un Tratado de paz, que, facilitándose por haber surgido graves problemas de política interna para el vencedor, celebróse el 30 de diciembre en Pinsaquí. Este Tratado reafirma al de 9 de julio de 1856. Luego de suscrito, García Moreno encareció la conducta "noble y generosa" de Mosquera, a quien reiteradamente había denostado, y fracasó en su intento de alcalzar de él una entrevista, que antes despreció.

2.790.—Habiendo, para imponer su criterio en un pequeño diferendo, España ocupado por medio de su flota, en abril de 1864, las Islas Chinchas, integrantes del Perú, éste buscó la unidad de América para repeler la agresión; mas el doctor Pablo Herrera, Ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores, se limitó a ofrecer su mediación. La solidaridad continental se manifestó en el Congreso de Plenipotenciarios reunido en Lima desde octubre de 1864 hasta marzo de 1865, pero en él fue el Ecuador objeto de desaires por su política antiamericana.

Suscitados contra el Perú en febrero de 1865 nuevos reclamos de España después del Tratado de Paz que, suscrito el 28 de enero de 1865, terminó el conflicto de las Chinchas; el primero procuró establecer cordiales relaciones con el Ecuador; pero el Gobierno de éste las rechazó el 22 de agosto, recordando que "el gabinete de Lima" favoreció "la invasión de Urbina de 1864".

Así, con insistencia, el Gobierno de García Moreno se manifestaba adversario de las causas comunes de América, colocando

al Ecuador en inferioridad de condiciones respecto del Perú para lo concerniente al problema limítrofe de los dos Estados.

2.791.—El sucesor de García Moreno, don Jerónimo Carrión y Palacio, lojano distinguido por la nobleza de su cuna y por su rectitud y patriotismo, tenaz en las resoluciones que adoptaba y titular de altos cargos antes de llegar a la Presidencia de la República; tomó posesión de ella el 7 de septiembre de 1865. En su Gobierno, católico conservador, disgustó a García Moreno, porque se apartaba en ciertos puntos de la línea de conducta que señalaba como continuación de la suya y porque nombró Ministro de Estado y dio decisiva influencia en aquél al doctor don Manuel Bustamante, ciudadano enérgico, distinguido, ilustrado y altivo cuyas relaciones con García Moreno distaban mucho de ser buenas. Entre aquellos puntos eran seguramente los principales la conducta observada para con los adversarios políticos y la seguida respecto del sufragio: al contrario de García Moreno, el Gobierno de Carrión fue por lo general tolerante para sus adversarios políticos y se mantuvo neutral en las elecciones de miembros del Congreso, absteniéndose de toda presión y de toda intervención que no fuera la de garantizarlas. Por lo dicho se explica que en el Congreso de 1867 fuera poderosa la oposición contra el Gobierno de Carrión y que éste no contara en aquél con defensores decididos y eficaces, pues los que ideológicamente no se hallaban en desacuerdo con Carrión, seguían en su mayoría los dictados de García Moreno. A consecuencia de un grave conflicto con la Legislatura de 1867 cae el Ministro Bustamante y el Congreso "declara" a Carrión "indigno del alto puesto que le confiaron los pueblos", el 5 de noviembre de 1867. La declaratoria de indignidad no priva del cargo a Carrión; pero le coloca en situación muy difícil, que se agrava porque García Moreno, apoyado en el Ejército, le presiona para que dimita. Entonces, don Jerónimo Carrión, "deseando quitar todo obstáculo para la conservación del orden público", renunció, el 6 de de noviembre de 1867, la Presidencia de la República. Algunos han sostenido que la actitud de García Moreno con respecto a Carrión y aun la del Congreso se debió a que el primero no fue aceptado como

miembro del Senado por éste, quien calificó a su opositor, el doctor Manuel Angulo, el cual había obtenido más votos que él y sido descalificado por la Junta provincial, cuya decisión fue revocada por esta Cámara; y en consecuencia se irritó contra Carrión, al no evitar éste que el Senado lo rechazara. Aunque este aserto se califique de exagerado, no lo es el de que García Moreno tuvo parte principalísima en la caída del Presidente don Jerónimo Carrión.

Antes de que se le presentaran las graves circunstancias referidas, el Gobierno de Carrión dio un gran paso para purificar la imagen del Ecuador en el Continente, lavando las manchas que en ella resultaron de la conducta oficial de García Moreno. Restablecidas las normales relaciones diplomáticas entre el Ecuador y el Perú el 26 de enero de 1866, se suscribió por los dos Estados y Chile un Tratado de alianza, muy significativo porque el Perú había declarado la guerra a España el 13 de dicho mes.

2.792.—Aceptada la renuncia de Carrión, recayó de modo interino la Presidencia de la República en su Vicepresidente, don Pedro José de Arteta, anciano aristócrata lleno de talento y experiencia, quien convocó a elecciones de Presidente de la República. "García Moreno es todopoderoso. El hará el próximo Presidente" (Manuel Gálvez, "Vida de don Gabriel García Moreno"). Designa candidato al doctor Javier Espinosa, y éste es electo Presidente de la República para terminar el cuadrienio que correspondía a Carrión. El 20 de diciembre de 1867 posesionose del cargo don Javier Espinosa, jurisconsulto quiteño que nació en 1815, se distinguió por su rectitud y austeridad y había ocupado importantes cargos públicos y al ser llevado a la Presidencia de la República desempeñaba el de Fiscal de la Corte Suprema.

El Gobierno de Espinosa, conservador y respetuoso del Orden jurídico, pudo mantener la tranquilidad hasta que comenzó la campaña electoral previa a la designación de nuevo Presidente de la República para el próximo período constitucional. Se presentaban muy fuertes la candidatura del doctor don Francisco Ja-

vier Aguirre, "estadista de altas ejecutorias, abogado de reputación, varón recto y de amplio criterio" (J. L. R., obra citada), pariente político de Urbina y apoyado por la mayoría de los ciudadanos de tendencia liberal y muchos de tendencia conservadora, y la del doctor don Gabriel García Moreno, cuyo prestigio había crecido gracias a su admirable actuación como Jefe Civil y Militar de Imbabura, cargo que el Presidente de la República le confió para que afrontase la situación producida por el terremoto que asoló la mentada provincia. Ninguna de las dos podía asegurar su triunfo. Frente a ellas el Presidente Espinosa mantenía estricta neturalidad, la cual disgustó a García Moreno, quien ya venía mirando con malos ojos a Espinosa por la independencia que éste mantuvo frente a él y en especial por la tolerancia con respecto a los liberales. Viendo García Moreno que Espinosa no se sometía a las condiciones que pretendió imponerle ni accedía a tomar ciertas medidas contra los liberales; al finalizar el 16 de enero de 1869, apoyado en el Ejército, verificó con toda facilidad una revuelta, que depuso a Espinosa y le convirtió a él, a García Moreno, en Jefe Supremo. La necesidad de evitar una rebelión liberal fue lo aducido por García Moreno al lanzarse a la suya y al intentar la justificación de su actitud; pero tal necesidad no priva a ella de la nota de excecrable, con que merecidamente ya ha sido calificada, porque, en el supuesto de la inminecia de una revuelta, aducirla García Moreno como justificación de la suya equivale a sostener que cuando un Orden jurídico se halla en peligro la mejor manera de alejar el segundo es destruir al primero.

García Moreno, de nuevo Jefe del Estado, convocó a una Convención para el 16 de mayo de 1869.

2.793.—Aunque (como lo manifiestan o indican los apartados 2.699, 2.700, 2.713 y 2.753), al preparar su emancipación respecto de España; después, dentro de la Gran Colombia y al formar definitivamente por sí sola Estado; distínguense dentro de la Nación quiteña o ecuatoriana dos tendencias políticas que con propiedad pueden calificarse la una de conservadora

y la otra de liberal; sólo en el período que es materia del presente Capítulo 104 créanse agrupaciones caracterizadas por base ideológica: una agrupación conservadora y una liberal. Hasta entonces han existido agrupaciones políticas circunstanciales fundadas, no en la comunidad de ideología, sino en el acorde criterio, que puede ser el de quien profese cualquiera, respecto de ciertos acontecimientos o personajes: hay tendencias políticas, mas no partidos políticos.

La agrupación conservadora se formó en torno del doctor Gabriel García Moreno y se hallaba sujeta a su influencia y conceptuaba al Gobierno de él como a la concresión de los ideales políticos conservadores; pero la confusión ideológica de dicho personaje y las correspondientes contradicciones de su conducta en puntos de capital importancia política llevaron a muchos ciudadanos de ideología conservadora a ser adversarios de aquél y a abstenerse de pertenecer a la agrupación conservadora, a la cual podemos denominar Partido conservador. Estos ciudadanos a veces confundieron lo esencial y lo accidental de ese Partido, y lo combatieron no sólo en lo segundo —influencia de García Moreno, adhesión relativa a ciertos actos suyos opuestos a los principios conservadores—, sino en lo primero; o sea en puntos que no pueden separarse de la política conservadora.

La agrupación liberal se formó asimismo después de la primera Presidencia de García Moreno, sobre todo por influencia del contacto de los liberales ecuatorianos con los colombianos en el lapso comprendido entre 1850 y 1860; por la acción de la Masonería, la que desde su centro de Lima se propagó en el Ecuador; por la celebración del Concordato entre éste y la Santa Sede, el cual, significando el reconocimiento de los derechos de la Iglesia, hizo que quienes habían hasta entonces defendido el ejercicio del Patronato por el Poder civil sin subordinarlo a su concesión por la Autoridad religiosa movidos por su oculta enemistad para con el Catolicismo, se desenmascararan y procuraran organizar sus filas para combatirlo, y que así muchos antiguos regalistas se pasaran al campo de los liberales o al menos actuaran de acuerdo con éstos; y por la repercusión que tuvo en los adeptos de teorías

o principios opuestos al Catolicismo la formal definición de ciertas verdades y la expresa condenación de ciertos errores por la Iglesia, definición y condenación que hicieron que muchos, quienes habían estado de buena fe en el error, se apartaran de éste y que otros se declararan en abierta oposición contra la Iglesia y aun se aprestaran a combatirla. La agrupación liberal contaba con hombres de prestigio que verdaderamente profesaban su ideología, y con el fuerte apoyo del General José María Urbina y los del círculo de este militar, quien para servir a su deseo de reconquistar el Poder creyó conveniente aparecer como liberal fervoroso. La alianza, o tal vez fusión, de la agrupación liberal con el "urbinismo", si bien por un lado la robusteció; por otro la debilitó y mermó su prestigio, pues retrajo de ella a distinguidos ciudadanos de tendencia liberal, que miraban con repugnanacia la alianza con un militar que ya había dado pruebas de no tener propiamente ideología política alguna.

Había, pues, conservadores que no pertenecían al Partido conservador y liberales que no pertenecían al Partido liberal. Los primeros preponderaron en los gobiernos de don Jerónimo Carrión y don Javier Espinosa, y en ocasiones, se unieron con liberales para oponerse al Partido conservador. La candidatura del doctor don Francisco Javier Aguirre fue sostenida por los conservadores que no pertenecían al Partido conservador unidos con liberales.

CAPITULO 105: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1869 AL DE EXPEDIR LA DE 1878

2.794.—El 16 de mayo de 1869, fecha señalada en el decreto de su convocatoria, se reunió en Quito la Convención, compuesta sólo de hombres adictos a don Gabriel García Moreno, lo cual es fácilmente comprensible, porque, aunque hubo elecciones, él "ha trabajado por sus candidatos y la oposición había sido desde poco antes aniquilada" (Manuel Gálvez, obra citada). Recibió el Mensaje de dicho gobernante, quien se sirvió de él para, luego de justificar su audaz revuelta aseverando que

"se tramaba" "una formidable conspiración por los hombres que la indignación popular arrojó del poder en 1859 y 1860"; rebelar el espíritu del proyecto de Constitución que le presentará, diciendo que responde a "Dos objetos principales": "el primero, poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestra creencia religiosa; y el segundo, investir á la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir á los embates de la anarquía". Eligió Presidente interino al mismo doctor García Moreno, el cual se excusó a causa de un juramento que había prestado, y en vista de ello dispuso correspondiera esa calidad al que había sido designado Vicepresidente interino, Coronel don Manuel de Ascásubi. Presidida, en virtud del nombramiento que le confirió al inaugurar sus sesiones, por el doctor Rafael Carvajal; en la sesión de 17 de mayo recibió del Ministro del Interior el anunciado proyecto de Constitución, lo leyó y pasó a Comisión compuesta por el doctor Elías Lazo, Francisco Arboleda, el doctor Pablo Herrera, el doctor Nicolás Martínez, Monseñor José Ignacio Ordóñez, el doctor Vicente Salazar, el doctor Juan Torres, José Domingo Santistevan, el doctor Tomás Noboa y el General Francisco Javier Salazar; en la de 19 de mayo atendió a la lectura del proyecto con informe de la Comisión, dándola el carácter de primer debate; el 21, el 22 y el 24 de mayo lo sujetó a segundo debate; el 28, el 29 y el 31 de mayo y el 1º, el 2, el 3 y el 4 de junio, a tercer debate; el 5, el 7 y el 8 de junio aprobó la redacción propuesta por los comisionados para ella; el 9 de junio, la Constitución en su conjunto, sometida mediante referéndum al pueblo, que manifestó su voluntad sufragando por sí o por nó, el 18 de julio de 1869, y dióle, por 13.640 votos contra 514 adversos, una gran victoria. En sesión solemne realizada el 19 de julio los diputados juraron la Constitución y eligieron, por 28 votos de 30 emitidos, Presidente de la República al doctor Gabriel García Moreno, quien, desligado del juramento a que nos referimos, tomó posesión del cargo el 10 de agosto y el 11 firmó la Carta Política y ordenó su publicación (Actas de la Asamblea).

Es la Constitución de 1869, como lo vimos en el Capítulo 77 (apartados 2.337-2.241), clara y sencilla; democrática en alto gra-

do por lo tocante al sufragio; fortalece más que ninguna otra la autoridad presidencial, por la amplitud de las facultades extraordinarias de que invistc al Presidente de la República al declararse el estado de sitio y provenir éste de aquél con cooperación de la Legislatura o en su receso de un Consejo de Estado compuesto sólo del Jefe del Estado y de miembros a quienes nombra y puede remover libremente, hace del estado de sitio una constante amenaza para el pueblo; favorece en su conjunto la armonía del Ecuador con la Iglesia, aunque en ciertos extremos siembra gérmenes de discordia entre ellos por exageraciones vinculadas con fallas de orden cultural.

2.795.—En su segunda Presidencia, don Gabriel García Moreno realiza una formidable labor para fomentar la educación pública y la vialidad; revela haber canalizado sus pasiones, ahogando a las negativas; respeta el Orden jurídico; pero altera el sentido esencial del sufragio, cuando, debiendo elegirse quien sea Jefe del Estado durante el período que sigue al de seis años para el que lo nombró la Convención de 1869, elimina la posibilidad de candidatura que no sea la suya, y sólo después de suprimir esa posibilidad concede cauce "libre" al voto popular, que lo reelige, en marzo de 1875, para un nuevo período, aprovechando de que la Constitución de 1869 no impide la reelección inmediata —impide sí la de quien haya ocupado la Presidencia por dos períodos seguidos—. El nuevo período presidencial duraba hasta 1881. No alcanzó a iniciarlo García Moreno, porque pocos días antes del 10 de agosto de 1875, en que terminaba el anterior; el 6 de agosto, fue asesinado.

Cuando murió don Gabriel García Moreno cayeron sobre el Ecuador las tristes consecuencias de que cuanto hubo de bueno en la obra que realizó, descansara sólo sobre su vigorosa personalidad, y no sobre sólidas instituciones: desaparecida aquélla de este mundo, sobrevino una gran tragedia.

2.796.—Durante la segunda Presidencia de don Gabriel García Moreno, por iniciativa del Ecuador, hubo un

interesante intercambio de notas de él y del Perú a propósito de los trabajos que efectuó la "Comisión demarcadora de límites entre el Perú y el Brasil": por nota enderezada el 15 de enero de 1870, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador dice al del Perú que su Gobierno "no reconocerá ninguno de los actos" de aquélla "en cuanto afectan ora á los territorios orientales del Ecuador, ora á cualquiera" de sus derechos, y para evitar problemas futuros insinúa al Perú la "inmediata ejecucion" de "lo acordado entre las dos Naciones en el artículo 6º del tratado de 1829, y al afecto" le invita "de órden del Excmo. Presidente de la República al nombramiento y envío de la comision mixta que debe fijar la línea divisoria conforme á lo estipulado en el artículo 5º de dicho documento"; y recibe, el 27 de abril, la respuesta por la que el Perú exhorta al Gobierno del Ecuador a nombrar "el comisario ó comisarios que crea conveniente para que, en union de los que nombre el Perú y los demas Estados limítrofes suyos, procedan á la gran obra de demarcacion"; después de indicar que ha de contarse también con Brasil y Colombia (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXXXVI).

Como el 19 de agosto de 1874 reclamara el Ministro del Ecuador en Lima por las exploraciones de una Comisión hidrográfica que envió al Amazonas el Gobierno del Perú, éste reveló ser favorable par un protocolo de arbitraje que resolviera lo pendiente. Aquel Ministro exceptuó de la posibilidad de arbitraje a la vigencia del Tratado colombo-peruano de 1829, cuyo vigor subrayó la circunstancia de hacerse conocido existir en los archivos de la Legación de Colombia acreditada ante el Gobierno de Lima el Protocolo que lo aplica (apartado 2.711).

2.797.—Con arreglo a la Constitución, vacante la Presidencia de la República, debía ocuparla el Ministro de lo Interior. Este era el doctor don Francisco Javier León, quien, con el título de Vicepresidente, se hizo cargo de ella y convocó para el 17 de octubre y los dos días siguientes a elecciones para designar al nuevo Jefe del Estado. El doctor León se trasladó enfermo al campo, y recayó la Presidencia interina en el doctor

don José Javier Eguiguren, Ministro de Hacienda (16 de septiembre). El "alma y el motor" del Gobierno era "sin duda el Ministro de Guerra, general doctor Francisco Javier Salazar" (Julio Tobar Donoso, "Monografías Históricas": "Las segundas elecciones de 1875"), quien había tenido el mismo cargo en el de García Moreno y era bastante impopular.

La situación era grave, compleja la cuestión electoral. Los liberales y muchos conservadores, los conservadores que no pertenecían a la agrupación conservadora o incipiente Partido conservador, o sea, los conservadores antigarcianos; apoyaron la candidatura del doctor Antonio Borrero, y trabajaban por ella con gran entusiasmo. Entre los conservadores garcianos, miembros de la agrupación conservadora, no había concordia: fue lanzada como definitiva la candidatura del doctor don Luis Antonio Salazar, distinguido jurisconsulto hermano del General Salazar; pero, a pesar de contar con el apoyo gubernativo, no logró la adhesión de todos los miembros de aquélla, para cuya desunión, que le era fatal, fue factor decisivo el hecho de que el doctor don Antonio Flores Jijón, hijo del General Juan José Flores, habiendo obtenido mayoría como candidato en una Junta conservadora cuya decisión no era definitiva, regresara de los Estados Unidos de Norte América para sostener su postulación, a la cual quiso favorecer con el lanzamiento de un programa, en el que atacaba en aspectos importantes a la actuación gubernativa de García Moreno y sostenía ciertos principios liberales, como la "separación entre la Iglesia y el Estado". El programa de Flores irritó a los conservadores conscientes; mas desorientó a algunos y contribuyó a aumentar la confusión. Los enemigos de la candidatura de Salazar habían realizado la hábil maniobra de conseguir fuera presentada también la candidatura del General Julio Sáenz, militar nada inteligente que, además de ser Comandante del Distrito militar de Quito, tenía la calidad de Vicepresidente del Senado; y así consiguieron que aquél se interesara en que cayeran los Ministros de Estado que más favorecían a la candidatura de Salazar y laborara en ese sentido en la Legislatura y el Ejército.

Un motín del populacho que ocurrió el 2 de octubre en Quito y contó con la complicidad de un batallón y el auspicio del General Sáenz, atentando contra la autoridad del Gobierno en las más altas esferas de lo administrativo y lo legislativo, obligó a grandes cambios, en desmedro del Orden jurídico. Presionados, renunciaron de inmediato los Ministros de Estado General Salazar y don Manuel de Ascásubi; poco más tarde, el 6 de octubre, el Vicepresidente doctor León, quien ya no ejercía el cargo. El encargado del Poder doctor Eguiguren, el día del motín, designó al Presidente del Senado doctor Rafael Pólit para una especie de Secretaría general, no contemplada por la Carta Política, y el 6 le dió el carácter de Ministro del Interior y de Relaciones Exteriores. Aunque, habiendo presentado también dimisión el doctor Eguiguren, ella no fue aceptada por el Congreso; se encargó efectivamente de la Presidencia de la República el doctor Pólit. Retiró su candidatura el doctor Luis Antonio Salazar.

Sáenz y Flores creyeron haberse aproximado al triunfo merced a los hechos del 2 de octubre; pero se equivocaron, pues la mayoría de los partidarios del doctor Salazar creyó preferible apoyar al doctor Borrero, cuya victoria fue abrumadora en las elecciones, verificadas los días señalados. Por desgracia, el resultado de ellas se contrarrestó en su valor efectivo por el debilitamiento que sufrió el principio de autoridad el nefasto 2 de octubre.

2.798.—El 9 de diciembre de 1875 tomó posesión de la Presidencia de la República el doctor Antonio Borrero y Cortázar, jurisconsulto cuencano de distinguida familia nacido en 1827; notable por su austeridad, rectitud, firmeza de carácter, desprendimiento, inteligencia e ilustración. Católico de tendencia conservadora, consideróse liberal por defender y propugnar la libertad frente a los excesos de algunos gobernantes, en especial de García Moreno, quien le apreció e influyó para que fuera designado en 1863 Vicepresidente de la República, cargo que renunció de seguida al conocer la decisiva influencia oficial que se ejerció para su nombramiento. La injustificada deposición de don Javier Espinosa le alejó definitivamente de su autor.

Elevado a la Presidencia de la República, el doctor Borrero creyó poder gobernar suave y fácilmente, basándose en su inmensa popularidad y su estruendosa victoria electoral; pero incurría en error, puesto que, como ya lo vimos, poco antes de que ascendiera a aquélla, habíase grandemente debilitado el principio de autoridad. Aunque estaba en desacuerdo con muchos puntos de la Constitución de 1869, conoció que su deber era respetarla y hacer que fuera respetada; y por lo mismo rechazó la exigencia de los liberales de que aboliera dicha Constitución y convocara a una nueva Convención, que dictaría otra y respetaría el puesto que ocupaba el doctor Borrero en virtud de la voluntad popular. Con vista de la negativa terminante del doctor Borrero, los liberales se entregaron a la labor de preparar su derrocamiento. El Presidente, confiando en la solidez de su popularidad, gracias a la que llegó a la Jefatura del Estado, desatendía al peligro que representaba esa labor y a los llamamientos que le hacían los conservadores para que tomara las debidas precauciones, y despreciaba su apoyo; y se dio cuenta de la verdadera situación demasiado tarde. El 8 de septiembre de 1876, el General Ignacio de Veintemilla, Comandante militar del Guayas, fue proclamado en Guayaquil Jefe Supremo y Capitán General de los Ejércitos de la República, recibiendo el encargo de reunir una "Convención Nacional Constituyente" una vez que quedaran "uniformada la opinión en todas las provincias y purificado el territorio". Veintemilla enarboló como estandarte el ideario liberal; y, a pesar de que la gran mayoría de la población se adhirió al Gobierno constitucional, lo derrocó fácilmente: fue decisiva la batalla de Galte, ganada el 14 de diciembre, por las fuerzas rebeldes, a las que comandaba el General José María Urbina, inspirador en mucho de la revuelta; sobre el Ejército que defendía la causa legítima y que estaba dirigido por el inepto General Julio Sáenz, a quien el Presidente con imprudencia confió su suerte como premio por haber coadyuvando para el golpe del famoso 2 de octubre. Veintemilla entró en Quito el 24 de diciembre.

2.799.—Como el liberalismo se había propuesto hacer de Veintemilla un instrumento para llegar al Gobierno,

y Veintemilla a su vez consideraba al liberalismo un medio de llegar al Poder; tenía de producirse un rompimiento entre el liberalismo y Veintemilla cuando el primero se diera cuenta de lo que en realidad significaba para el segundo; pero durante el lapso, que se extiende hasta el 26 de enero de 1878, en que Veintemilla fue Jefe Supremo, ello dio por resultado que éste obrara de acuerdo con el liberalismo. pues ambos procuraban la armonía hasta asegurarse en el Mando, creyendo cada uno estar en capacidad de deshacerse del otro una vez lograda tal finalidad. Ese lapso fue de garnde intranquilidad, producida por levantamientos de grupos armados que sostenían la causa del Gobierno derrocado y por la actitud anticatólica del de Veintemilla, quien por ella quería demostrar su sincera adhesión al ideario liberal. Puntos culminantes en tal actitud fueron la persecución ejercitada contra altas autoridades de la iglesia ecuatoriana, y el Decreto de 28 de junio de 1877 que suspendía la vigencia del Concordato y declaraba la de la Ley grancolombiana de 1824 otorgante del Patronato al Poder civil (apartados 2.181, 2.182 y 2.183). Por estas actitudes antirreligiosas quería demostrar Veintemilla, como ya lo dijimos, la solidez de la unión suya "al gran Partido Liberal" y de la adhesión a "la idea liberal", unión y adhesión prometidas al prepararse a asaltar el Poder; pero, ante la creciente indignación popular y la firmeza de las autoridades eclesiásticas, comprendió que a pesar del apoyo de aquel Partido y de la Masonería la conducta anticatólica ponía en grave peligro su situación y ambiciones de gobernante, y, cambiando de rumbo, buscó un nuevo avenimiento con la Iglesia.

Hubo el Gobierno dictatorial de afrontar múltiples reacciones promovidas en su contra. Para combatir a una revolución comandada por el General Manuel Santiago Yépez, quien, con pobres elementos, marchó desde Tulcán a tomar la plaza de Quito, donde fue fácilmente derrotado el 14 y el 15 de noviembre de 1877; penetraron en territorio ecuatoriano fuerzas del Ejército colombiano, bajo sus jefes regulares, y, aunque no fue necesario intervinieran en acciones bélicas, llegaron hasta la Capital y recibieron paga del Gobierno, quien, según el resultado de investigaciones

realizadas en Colombia, habíalas llamado, atentando así contra la Soberanía y la dignidad nacionales.

El 28 de julio de 1877 convocó el Dictador para una Convención que debía reunirse en Ambato el 26 de diciembre del mismo año, pero no se inauguró sino el 26 de enero de 1878. Desde el 9 hasta el 11 de octubre se realizaron, bajo decisiva influencia del Gobierno en casi todos los lugares, las elecciones de los Diputados que debían integrarla y que representaban a las provincias, para cada una de las cuales se fijó el número de ellos de antemano por el Decreto que reguló el sufragio.

2.800.—En su segunda Presidencia, García Moreno siguió más constantemente que en la primera una determinada ideología: su Gobierno fue claramente Gobierno conservador. El de Borrero puede considerarse de tendencia conservadora, por el carácter que en su conjunto tienen las ideas del eminente azuayo y por el de la Constitución a que estaba sujeto; mas dicha tendencia no es del todo precisa y se acompaña de ciertos ribetes liberales, a causa de que, como ya lo hemos dicho, el Jefe del Estado tiene aversión por la agrupación conservadora o Partido conservador, y la aversión le lleva, porque no siempre distingue lo esencial de lo accidental de él, a rechazar postulados suyos que son inseparables de la tendencia conservadora y a aproximarse a ciertos principios liberales. El de Veintemilla es liberal durante todo el tiempo que se comprende en el lapso materia del presente Capítulo 105, o sea, durante el tiempo que se comprende entre su ascenso al Poder y la reunión de la Asamblea Constituyente que convocó; pero lo es a causa de que el mentado General revistió de ropaje liberal a su ambición, y no porque profesara la ideología liberal.

CAPITULO 106: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1878 AL DE EXPEDIR LA DE 1884

2.801.—Sólo el 26 de enero de 1878 pudo reunirse en Ambato la Convención a la que convocó el Dictador

don Ignacio de Veintemilla, a quien designó por unanimidad Presidente interino de la República en la sesión inaugural, dentro de la que, por 33 votos de 37 emitidos, nombró su Presidente al General don José María Urbina, y su Vicepresidente, al doctor Julio Castro, por 21 votos. Presentado que fue a la Asamblea el 5 de febrero el proyecto de Constitución, que los comisionados para ello elaboraron basándose en la Constitución de 1861; lo conoció en la misma fecha por una lectura general, conceptuándola primer debate; sujetólo a segundo debate el 7, el 9, el 11, el 12 y el 13 de febrero; a tercer debate, el 14, el 15, el 16, el 18, el 19, el 20, el 22, el 23, el 26 y el 27 de febrero, y el 1º, el 2, el 6, el 7, el 8, el 9, el 11, el 12, el 13, el 14, el 16, el 18, el 20, el 21, el 22, el 23, el 26 y el 27 de marzo, fecha en la que lo aprobó, salvo los problemas de redacción, la cual, propuesta por los comisonados para ella el 29 de marzo, se ratificó el 30. El 31 de marzo se firmó la Constitución por los Diputados y se eligió, por 42 votos de 51 emitidos, Presidente de la República a don Ignacio de Veintemilla, quien, como Encargado, ordenó la promulgación el 6 de abril y prestó la promesa por la que tomaba posesión del cargo el 21 de abril. Para titulares de los cargos de Designados, a quienes caracteriza el papel de subrogante del Presidente de la República en caso de falta, eligió a don Francisco Javier Aguirre, don Pacífico Chiriboga y don Ignacio Noboa; por excusa de los dos primeros, a don Luis Salvador y don Joaquín Malo, en sesión de 31 de mayo, la última (Actas de la Asamblea). La Constituyente distinguióse por sumisa respecto de Veintemilla, por efecto de la influencia de éste en su integración (apartado 2.799); pero una valiosa minoría, vigente ya la Carta Política, pretendió fiscalizar ciertos actos del régimen, cuyo máximo defensor e inspirador se rebeló el General Urbina, pese a la declinación de sus facultades, sobre las que el transcurso del tiempo ejerció influencia agotadora con excesiva prontitud.

La Constitución de 1878, cuyos caracteres expone el Capítulo 78 (apartados 2.242-2.246), es en su parte orgánica parecida a la de 1861, pero no incurre en el exceso de descentralización en que cae ésta; es notable por su parte dogmática; y en conjunto

puede considerarse como favorable a la armonía del Ecuador con la Iglesia, aunque en ella se notan ciertas manifestaciones de irreligiosidad, por fortuna aisladas.

2.802.—Don Ignacio de Veintemilla, quiteño nacido en 1829 y vinculado con distinguidas familias, desde muy joven abrazó la carrera militar, en la que llegó a los más altos puestos. Amigo de García Moreno, apartóse de éste a raíz del derrocamiento de Espinosa (apartado 2.792), y, desterrado en 1869, permaneció hasta 1876 en Europa, sobre todo en París, donde se ocupó más de placeres materiales que de cultura; pero retornó con maneras pulidas y magnífico porte externo, que unidos a su simpatía y don de gentes, le abonaron en lo social y singularmente en lo tenido por político. Poseedor de mediana inteligencia, era astuto, y hábil para conseguir los fines que se proponía. Se le había creído favorable a la tendencia conservadora, mas de pronto apareció en actitud de encaramarse en el Poder para realizar desde éste el ideario liberal. En realidad, como dice don Antonio Borrero, "Veintemilla no es conservador, ni liberal, ni cosa por el estilo": no aspira sino a gozar en el mayor grado posible de los placeres materiales de la vida y de las pompas que halagan la vanidad, y aparenta la ideología que cree que mejor le puede ayudar para ese fin. Don Ignacio de Veintemilla ha buscado el Poder y lo ama porque su ejercicio brinda especiales facilidades para gozar de esos placeres; y por ello, una vez llegado a aquél, se preocupó principalmente de "aprovecharlo" para darse vida regalada y de sostenerse en su puesto, para lo cual aduló a la plebe y al Ejército. Investido de facultades extraordinarias por la Asamblea Constituyente al finalizar las sesiones, en su ejercicio y fuera de ellas extendiéndolas arbitrariamente, cometió de manera oficial o por agentes "disfrazados" de "particulares" muchos desmanes, que difundieron la zozobra en la sociedad y la escandalizaron, y así se granjeó la enemistad de distinguidos ciudadanos que de buena fe le apoyaron para llegar al Poder como a instaurador de un régimen liberal o como a restaurador de las libertades públicas, negadas por las "instituciones garcianas". Descuidó por lo general la educación pública y también la viali-

dad; pero realizó obras vistosas que halagaran a las masas populares, a cuya satisfacción contribuía además la prosperidad económica, de la que el Ecuador disfrutó durante su Gobierno, no en virtud de la labor de éste, sino por causas ajenas a la misma.

Mientras perseguía o difamaba a sus adversarios, violaba la correspondencia e intervenía en los Tribunales de Justicia y en la Universidad, quienes no pudieron laborar en su órbita privativa sino sometiéndose a sus órdenes e instrucciones; el Presidente de la República preparaba las elecciones de los Senadores y Diputados que debían componer el Congreso de 1880 y que se realizaron desde el 9 hasta el 11 de mayo, dando el resultado apetecido por su organizador mediante los votos del Ejército fraudulentamente multiplicados. La Legislatura de 1880, que inició sus sesiones el 10 de agosto y las terminó el 7 de noviembre; salvo una exigua minoría, sirvió con total sumisión al Presidente de la República: aprobó el conjunto de sus actos, sin discrimen; le confirió, el 13 de agosto, sin que se las pidiera, nuevamente facultades extraordinarias; por ley, confirmó la funesta libertad de estudios que la Dictadura había establecido, y preceptuó que el Rector, profesores y empleados de la Universidad se nombraran y pudieran removerse por el Jefe del Estado; nombrando el 13 de octubre escogiendo nuevos Designados al General José Sánchez Rubio, el doctor Francisco Arias y don Leopoldo Fernández Salvador, se preocupó tan sólo del grado de adhesión para quien era en verdad el supremo gobernante. En medio de tantos males, el Presidente de la República y el Congreso cooperaron para algo bueno: prosiguiendo en las gestiones para un avenimiento con la Santa Sede iniciadas antes de que se reuniera la Convención y contando con el ambiente favorable que en ésta se manifestó para él, celebróse nuevo Concordato que, sin diferir en mucho del anterior, se aprobó por los representantes del Papa y del Gobierno ecuatoriano "ad referéndum", el 15 de agosto de 1880, y el 20 de octubre, por el Congreso, que facultó al Presidente de la República "para hacer alguna adición que no fuese substancial, para verificarlo y ponerlo en ejecución"; y fue objeto de algunas alteraciones, admitidas por ambas partes, y ratificado definitiva-

mente en marzo de 1882 —el 14 por el General Veintemilla y el 30 por León XIII—.

La prosperidad material, el apoyo de la plebe y la satisfacción de ésta, la potencia y adhesión del Ejército, agrandados por el servilismo del grupo de aduladores que le rodeaba; disipando de su ánimo las sombras que proyectaba la cada día mayor oposición de conservadores y combativos núcleos liberales; aparecieron ante el General Veintemilla como base sólida para prolongar su Mando después de la fecha en que debía terminar según la Constitución. Se realizaban preparativos para las elecciones de nuevo Presidente que debían efectuarse en mayo de 1882, cuando, el 26 de marzo, Veintemilla, aduciendo graves peligros para la Nación, peligros en los que nadie creía, se hizo proclamar Dictador, tanto por el Concejo municipal como por la Guarnición de Quito, cuya voluntad se acogió por el tercer Designado don Leopoldo Fernández Salvador, quien, prescindiendo de los dos primeros, reemplazaba por decreto al Presidente Veintemilla, que se hallaba en Guayaquil desde el 15, y por su gabinete.

2.803.—La Dictadura pareció consolidarse rápidamente; pero el 6 de abril se inició la lucha por la causa que se llamaría de la Restauración: en Esmeraldas un grupo de ciudadanos, desconociendo la autoridad de Veintemilla, proclamó Jefe Supremo a don Eloy Alfaro, quien, llegando de Panamá con armamento, formó un Gobierno provisional, y, aunque su movimiento revolucionario y otros fracasaron inicialmente, luego reaparecieron y se multiplicaron, apoyándose los unos a los otros directa o indirectamente y aprovechando del generalizado descontento y de la indisciplina y el desconcierto que cundieron dentro de las fuerzas con que contaba o creía contar don Ignacio, quien seguía dirigiendo la campaña desde Guayaquil, mientras presidía en Quito su Gobierno el Designado señor Fernández Salvador, el cual llegó a inspirar desconfianza en los círculos de su jefe por las tentativas de solución transaccional, en virtud de las que parecía aspirar al primer puesto, y fue destituído por el Ejército y sustituído por otro Designado, el doctor Francisco Arias, el 10 de enero de

1883; pero poco después las fuerzas de la Restauración tomaron, al comenzar el 11 de enero de 1883, a Quito, donde se constituyó por votación de una Asamblea popular un Gobierno provisional, en el primer momento Triunvirato y de seguida Pentarquía, y como tal, compuesto nominalmente de los doctores José María Sarasti (en breve General) y José María Plácido Caamaño, don Agustín Guerrero, el doctor Luis Cordero y don Pedro Carbo, y, en virtud de excusas y ausencias que habilitaron a suplentes, en verdad y definitivamente, de don Agustín Guerrero, el doctor Pablo Herrera, el doctor Luis Cordero, don Rafael Pérez Pareja y el doctor Pedro Ignacio Lizarzaburu. Reconquistada Esmeraldas para la causa de la Restauración, Alfaro, luego que llegó a esa urbe el 8 de febrero de 1883, titulándose "Encargado del Mando Supremo de Manabí y Esmeraldas", organizó su Gobierno y fácilmente dominó a la primera de las dos circunscripciones. Otros brotes rebeldes redujeron a Veintemilla a Guayaquil, a la cual se dirigió una expedición militar que la tomó el 9 de julio de 1883, fecha en la que Veintemilla huyó al exterior en un barco.

La rivalidad, antipatía y desconfianza que, abrigando Alfaro para el Gobierno provisional de Quito, se manifestaron ya en la campaña de Guayaquil, recrudecieron al triunfar ella; pero por el momento las pasiones negativas se descargaron mediante un convenio que, para no colocar a dicha ciudad bajo ninguno de los dos, dispuso eligiera su población un gobernante interino, calidad que recayó en don Pedro Carbo, quien, como Jefe Supremo del Guayas (25 de julio), organizó su Gobierno y, entrando con Alfaro en miras comunes de carácter liberal contra el Gobierno de Quito, se llegó a temer un avenimiento de los primeros y los simpatizantes del régimen depuesto —cuyo Ministro fuera Carbo— para combatir a la Pentarquía, mirada como conservadora. Triunfó por un momento la cordura, tras la cual quedaban gérmenes de discordia, y los tres Gobiernos conjuntamente convocaron por decreto dictado el 10 de agosto de 1883 para una Convención que debía reunirse el 9 de octubre. Los comicios populares, regulados por ley en la misma fecha de tal decreto, se realizaron los días 2, 3 y 4 de septiembre, y se caracterizaron por su libertad y pureza.

2.804.—En su posición internacional, el Ecuador recibió un daño irreparable del Gobierno de Veintemilla, al desperdiciar éste la oportunidad de solucionar el problema limítrofe con justicia. Estallada la guerra entre Chile, por una parte, y Perú y Bolivia, en 1879; el primero propuso a dicho Gobierno que, vinculándosele por alianza, enviase tres mil hombres a la frontera del Perú, y le ofreció que, triunfante en la contienda, exigiría como una de las condiciones para concertar la paz, que se reintegraran al territorio ecuatoriano Tumbes, Jaén y Mainas. El Ecuador mantúvose neutral, acorde con la línea de conducta según la que se aparta de sus amigos, aislándose, en homenaje a sus enemigos.

CAPITULO 107: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1884 AL DE EXPEDIR LA DE 1897

2.805.—La Convención convocada para el 9 de octubre de 1883 (apartado 2.803) se reunió en Quito el 11 de este mes, contando con una mayoría de miembros de tendencia conservadora y una minoría de liberales, y en una y otra tendencias, con múltiples hombres ilustres, notables o importantes; en la sesión inaugural designó su Presidente al General Francisco Javier Salazar y su Vicepresidente al doctor Ramón Borrero, y recibió el Mensaje presentado por cada uno de los tres Gobiernos provisionales, que concurrieron, los de Alfaro y Carbo, por representantes, y el de Quito, por cuatro de sus vocales; en sesión de 11 de octubre, decidió que su Vicepresidente ejerciera la Presidencia de la República hasta que se realizara la elección de Presidente provisional; en la de 15 de octubre, efectuó esa elección y la de Vicepresidente interino de la República, recaídas en don José María Plácido Caamaño y don Rafael Pérez Pareja; en la de 5 de noviembre, conoció el proyecto de Constitución que propuso la brillante comisión designada para elaborarlo y compuesta por los doctores Camilo Ponce, Francisco Javier Montalvo, Antonio Flores Jijón, Luis Felipe Borja, Julio Benigno Enríquez y Juan de Dios Corral; el Canónigo don Leopoldo Freire, y don

Miguel Valverde; y, tomando a su lectura general por primer debate, lo pasó a segundo; en la de 6 de noviembre conoció la propuesta de texto constitucional presentada por su Presidente y algunos Diputados, y resolvió considerarla como una serie de indicaciones para el proyecto de Constitución; sujetó a éste a segundo debate el 9, el 10, el 12, el 13 y el 14 de noviembre; a tercer debate, el 9, el 16, el 17, el 19, el 20, el 21, el 23, el 24, el 26, el 27, el 28 y el 29 de noviembre, y el 1º, el 3, el 4, el 5, el 6, el 7, el 10, el 11, el 12, el 13, el 14, el 15, el 17, el 18, el 19, el 20, el 21, el 22, el 24, el 26, el 27, el 28, el 29 y el 31 de diciembre de 1883, y el 2, el 3, el 4, el 5, el 7, el 8, el 9, el 12, el 14, el 15, el 16, el 17, el 18, el 19, el 21, el 22, el 23, el 24 y el 25 de enero de 1884, fecha en la que el Presidente declaró terminado el trabajo de elaborar la Constitución; el 31 de enero y el 1º de febrero aprobó la redacción; el 4 de febrero, formalmente, la Carta Política; el 6 de febrero, el texto del decreto preparado para promulgar la Constitución, jurada el 7 de febrero por los Diputados, quienes en esta fecha eligieron Presidente y Vicepresidente de la República al doctor José María Plácido Caamaño y al General Agustín Guerrero Lizarzaburu, el segundo sólo para dos años por el Art. 137, integrante de las Disposiciones transitorias, de la Carta Política; en sesión de 10 de febrero, recibió el juramento de los dos Magistrados, el primero de los cuales, el 13 de febrero, preceptuó la promulgación; en sesión de 26 de febrero, declaró terminado su funcionamiento.

Remitiéndonos al Capítulo 79 (apartados 2.247-2.251) para los caracteres de la Constitución de 1884; aquí recordemos tan sólo que es sencilla y por lo general clara y bien redactada; restringe, en relación a la anterior, la autoridad presidencial; se distingue dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano sobre todo por haber establecido por vez primera en éste la igualdad entre nacionales y extranjeros para todos los derechos que no son los políticos, y por su tendencia a evitar que los militares tengan situación privilegiada en lo económico —a evitar de consiguiente una causa de corrupción de los miembros de la Fuerza Pública, y de grandes males para el Estado—; favorece la armonía del Ecuador y la Iglesia.

Los caracteres generales de la Constitución de 1884 se mantuvieron incólumes pese a la reforma que recayó tanto en su parte orgánica como en la dogmática y que se aprobó mediante discusión realizada en las Legislaturas de 1886 y 1887. Dentro de la Legislatura de 1886, el Senado, en sesión de 23 de julio, recibiendo el proyecto de reforma, lo conoció por lectura y mandó imprimirlo; en la de 28 de julio, decidió sujetarlo a tres debates y, atenta la referida lectura, lo pasó a segundo debate; en la de 3 de agosto, lo sujetó a segundo debate; en la de 6 de agosto, lo aprobó en tercero y preceptuó pasarlo a la Cámara de Diputados; ésta, en sesión de 7 de agosto lo conoció, admitiéndolo a discusión; en la de 12 de agosto hízole objeto de primer debate; en la de 13 de agosto, de segundo; en las de 14 y 16 de agosto, de tercero, aprobándolo. Dentro de la Legislatura de 1887, el Senado, recibiendo el proyecto aprobado por la Lagislatura anterior, lo hizo objeto de tres debates en las sesiones de 20, 22 y 24 de junio, la Cámara de Diputados lo aprobó en las sesiones de 9 y 11 de julio, con modificaciones, sobre las cuales se llegó a conformidad de las dos Cámaras en sesiones realizadas por cada una el 13 de julio. Suscrita la reforma por los dignatarios de aquéllas el 25 de julio de 1887, el 26 el Presidente de la República preceptuó se promulgara. Sobre el contenido de la reforma hemos tratado en el Capítulo 79 y al examinar diversos extremos conectados con los preceptos que abarca.

2.806.—Don José María Plácido Caamaño y Gómez Cornejo nació en Guayaquil en 1837, de noble cuna. Dotado de claro talento, singular perspicacia, incansable laboriosidad; coronó con buen éxito sus estudios de Jurisprudencia, y además lo obtuvo magnífico en sus actividades agrícolas y mercantiles. Inclinado al liberalismo, apoyó a Veintemilla contra Borrero, mas después lo combatió por sus ulteriores excesos; y fue designado miembro del Triunvirato y de la Pentarquía de Quito, por influencia de su participación en la campaña contra aquel Dictador.

Ejerciendo la Jefatura del Estado, realizó Caamaño, con la cooperación de ciudadanos meritísimos, una magnífica labor. Mejoró la situación económica nacional y en especial la del Erario

público, y, aprovechando del aumento de recursos fiscales, atendió solicita y eficazmente a la educación del pueblo y a la vialidad y en general a las comunicaciones; y a la vez supo defender con energía al Orden jurídico de los ataques audaces y prolongados de que fue objeto, provenientes del General Alfaro y las fuerzas que éste dirigía, quienes enarbolaban como estandarte el ideario liberal. Respetó la libertad y pureza del sufragio popular, aunque atentó contra su espíritu en la elección de sucesor, y coadyuvó a la armonía del Ecuador con la Iglesia. Por transformación de su ideología política, y por mirar ya directamente las necesidades, tendencias y sentimientos de la gran mayoría del pueblo, gobernó como conservador. Desgraciadamente, en el desempeño de su alto cargo mostró ciertas especiales vinculaciones con parientes íntimos y con la familia Flores, también emparentada con él, vinculaciones que en sí no eran antijurídicas ni inmorales, pero que el patriotismo y la prudencia aconsejaban desechar para evitar torcidas interpretaciones y en consecuencia librar de males al Ecuador, y dieron ocasión a los que miraban con disgusto que Caamaño fuera gobernante eficaz actuando según la tendencia conservadora, para desprestigiarlo. En verdad, Caamaño era más bien hábil y eficaz hombre de empresa que hombre de principios.

Relaciónase con la actividad sediciosa ya mentada la reforma de la Constitución que, conforme con lo prescrito por ésta, como ya lo expresamos, se inició por la Legislatura de 1886 y fue aprobada por la de 1887. Por la reforma se robustecía un tanto la autoridad presidencial y se hacía posible una represión más enérgica de tal actividad. En virtud de ella el Congreso se reuniría cada dos años, en vez de hacerlo cada año, y el último Congreso anual se reunió en 1888, año en que terminaba su período Caamaño, quien, aprovechando de "la indiferencia general" (Robalino Dávila, "Diez Años de Civilismo", VI), dio el triunfo en las elecciones presidencial al doctor Antonio Flores Jijón, cuya posesión de la Jefatura del Estado realizóse el 17 de agosto.

2.807.—Durante el período presidencial de Caamaño fueron intensas las actividades efectuadas por el Gobierno ecuatoriano en relación con el Perú sobre el problema limítrofe.

Por nota enderezada el 4 de diciembre de 1886, el Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima, refiriéndose "al contrato que acaba de celebrarse" por el Gobierno del Perú y "los tenedores de bonos de la deuda externa" "sobre diferentes objetos, siendo uno de éstos la colonización de territorios amazónicos", y observando que su Art. 14 afecta a "los Departamentos de Loreto, Amazonas, Huánuco, Junín y Cuzco"; expresa al Ministro de Relaciones Exteriores peruano que confía en que su Gobierno modificará dicho artículo para que no verse sobre "territorios que están aun sin deslindarse y cuya propiedad ha sido y es todavía vivamente disputada entre el Ecuador y la República peruana". Recibe como respuesta la declaración de que el Perú "se mantendrá siempre dentro de los límites marcados por la Soberanía nacional, sin invadir la esfera de accion de ningun país amigo". Como por oficio cuya fecha es el 25 de junio de 1887, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú manifiesta al Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima la conveniencia de "suspender los efectos" del "Convenio de 21 de diciembre de 1857" celebrado entre el Ecuador y los "tenedores de la deuda inglesa" hasta formular "las bases de un tratado definitivo de límites" determinante de "la demarcacion territorial de ambos Estados", y el mencionado Agente diplomático le contesta, dos días más tarde, abrigar la seguridad de que no se afectarán "derechos é interes peruanos, siquiera fueran dudosos ó todavía controvertidos"; el 15 de julio el Ministro plenipotenciario del Perú en Quito formaliza por comunicación enviada al Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador la propuesta de llegar al "arreglo de límites entre el Perú y el Ecuador, por decisión arbitral" proveniente del "Gobierno de España", y el 20 del mismo mes el personero ecuatoriano manifiesta su conformidad. Por consecuencia de ésta, en Quito, el 1º de agosto de 1887 celébrase entre el Ministro plenipotenciario del Perú en Quito don Emilio Bonifaz y el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador don Modesto Espinosa un Tratado según cuyo Art. I "Los Gobiernos del Perú y del Ecuador someten" "las cuestiones de límites pendientes entre ambas Naciones" "á Su Majestad el Rey de España, para que las decida como Arbitro de Derecho de una manera definitiva é inapelable"; según cuyo Art. VI,

"Antes de expedirse el fallo arbitral, y, á la mayor brevedad posible despues del canje, pondrán ambas partes el mayor empeño en arreglar, por medio de negociaciones directas, todos ó algunos de los puntos comprendidos en las cuestiones de límites, y, si se verifican tales arreglos y quedan perfeccionados, segun las formas necesarias para la validez de los tratados públicos, se pondrán en conocimiento de Su Majestad Católica, dando por terminado el arbitraje ó limitándolo á los puntos no acordados"; según cuyo Art. VII, "Aun cuando ambas partes contratantes abrigan la íntima persuacion de que Su Majestad Católica se prestará á aceptar el arbitraje que se le propone, desde ahora designan como Arbitros, para el caso contrario, á S. E. el Presidente de la República francesa, ó á Su Majestad el Rey de los Belgas, ó al Excmo. Consejo Federal Suizo, en el órden en que quedan nombrados, á fin de que ejerzan el cargo conforme á lo estipulado en los artículos que preceden". Aprobado el Pacto por los Congresos del Ecuador y del Perú, el 14 de abril de 1888 se canjearon en Lima las ratificaciones (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXXXVIII y CXXXIX).

El Gobierno de Quito encargó la defensa de los derechos ecuatorianos al doctor Pablo Herrera, cuya exposición, suscrita el 2 de noviembre de 1889, expresa al Monarca que la única cuestión pendiente en cuanto a límites consiste en el cumplimiento del Tratado de Guayaquil, suscrito en 1829 (apartado 2.711); pero ya se había, satisfaciendo anhelos de la otra parte, cometido el error de prescindir de la referncia de ese Tratado al determinar la materia del arbitraje. El Perú presentó su alegato con fecha 10 de diciembre de 1889, formulando sus aspiraciones con exageración.

2.808.—Don Antonio Flores Jijón, hijo del General Juan José Flores y perteneciente por su madre a noble familia, nació en Quito en 1833; estudió con brillo en el Liceo Enrique IV de París, y más tarde, en la Universidad de San Marcos de Lima, Derecho: fue muy dedicado a la Economía y Ciencia de Hacienda y a la Historia; permaneció durante prolon-

gado tiempo ausente de la Patria, desempeñando cargos diplomáticos, en ejercicio de uno de los cuales fue agente de García Moreno en las gestiones enderezadas a incorporar la Nación ecuatoriana al Imperio francés (apartado 2.788); así como fue desleal para el Ecuador por servir a García Moreno, fue desleal a su memoria en busca de una "plataforma" desde la cual ascendiera a la Presidencia de la República; por aspirar a ésta, lanzando su candidatura divorciada de todo principio ideológico preciso en la contienda electoral de 1875, cooperó para la confusión que llevó al golpe realizado el 2 de octubre, funesto para la democracia ecuatoriana como lo expresa el apartado 2.797. La exquisita educación que recibió el doctor Flores, coadyuvó para que descollara por su elegancia en el trato social, dando brillo a su vanidad.

Como Presidente de la República, el doctor Flores Jijón respetó e hizo respetar el Orden jurídico, en especial la expresión escrita del pensamiento, y en general, salvo la irregular designación de sucesor, también la pureza y libertad del sufragio popular, y fomentó la cultura nacional y la educación pública; pero fracasó en lo que según su criterio era o debía ser lo fundamental de su labor gubernativa: la realización de sus planes económicos y financieros, a la cual se condicionaba el impulso que pensaba dar a la vialidad. El fracaso se debió principalmente a que muchas de las medidas que propugnó, atentaban contra la prudencia; ya por falta de consideración suficente respecto de la idoneidad de ellas; ya por aparecer íntimamente vinculadas a múltiples familiares del Jefe del Estado, quien, sin caer en la inmoralidad, causó u ocasionó así que dichas medidas se mirasen, bajo la influencia de enemigos inescrupulosos, como maniobras enderezadas a satisfacer ambiciones o intereses de un círculo, "la Argolla", cuya existencia se relacionó con la impropia actitud que asumió el doctor Flores al organizar desde la Presidencia de la República un nuevo Partido político y brindarle decisivo apoyo.

Expusimos, en el apartado 2.793, que ciudadanos de ideología conservadora se abstuvieron de ingresar al Partido conservador a causa de su aversión por García Moreno y de que aquél se

formó en torno de éste y estaba sujeto a su influencia, y por desgracia muchas veces confundieron lo accidental con lo esencial de ese Partido y lo atacaron no sólo en lo segundo, sino en puntos inseparables de la orientación conservadora; en el apartado 2.798 que el doctor Borrero fue uno de tales ciudadanos; en el apartado 2.797, que el doctor Flores en el programa que presentó como candidato en 1875, aunque no rechazaba expresa ni totalmente los postulados conservadores, sostenía ciertos principios liberales, inclusive uno condenado por la Iglesia. Sobrevinieron el fracaso de la candidatura del doctor Flores, el triunfo de la del doctor Borrero, y la pronta y fácil caída de este Presidente y la toma del Poder por el General Veintemilla. En la reacción contra Veintemilla los conservadores aparecen divididos, y así continúan durante la Presidencia del doctor Caamaño. Asciende, como sucesor de éste, a la Jefatura del Estado el doctor Flores, y prueba que la actitud por la cual en 1875 demostró, pasando con facilidad del ataque contra ciertos actos de García Moreno al ataque a puntos básicos de la ideología conservadora y a la adopción de postulados liberales, confundir lo accidental y lo esencial de la ideología conservadora y buscar un absurdo e imposible término medio entre la ideología liberal y la conservadora, subsiste: esa actitud, que en muchos aspectos pretende ser conciliatoria, y no es sino contradictoria, caracteriza su conducta de gobernante, pues, no sólo personalmente la adopta, sino que aprovecha de su cargo para crear y robustecer una agrupación, un Partido político, que la mantenga y perpetúe. Así nace el Partido progresista, formado en su mayoría de individuos de ideología conservadora que, incurriendo en la confusión anotada entre lo esencial y lo accidental, la combinan con ciertos postulados liberales, y también por adeptos de la ideología liberal que pretenden o aparentan conciliarla con el Catolicismo. En sí mismo es absurdo pretender combinar, conciliar o unir concepciones politicojurídicas fundamentales distintas entre sí: en ciertas circunstancias de la vida de un Estado, lo que se puede buscar y aun conviene es el concurso, cooperación o unión de los Partidos que propugnan distintas ideologías, de individuos pertenecientes a ellos, para resolver determinados problemas que atañen al bien

común, tomar determinadas medidas que éste demande. El doctor Flores recibe, con satisfacción para su vanidad, grandes aplausos por crear el "tercer Partido", el "Progresismo": los recibe de los liberales, quienes razonablemente consideran placentera la división que será fatal para el Partido conservador.

El doctor Flores, quien obtuvo la Presidencia gracias a la voluntad de su antecesor, la trasmitió de manera similar al doctor Luis Cordero, candidato del Partido progresista que triunfó sobre el candidato conservador, el doctor Camilo Ponce, en los comicios "populares" realizados desde el 10 hasta el 13 de enero de 1892, merced a los votos depositados por los miembros del Ejército, que cumplan la voluntad del Jefe del Estado y su Gobernador del Guayas doctor José María Plácido Caamaño, y al fraude, comprobado en algunos lugares.

2.809.—Bajo el Gobierno del doctor Flores, se buscó, por iniciativa suya, un arreglo directo del litigio limítrofe ecuatoriano- peruano en armonía con el Convenio Espinosa-Bonifaz, visto ya en el apartado 2.807. Con el fin anotado, entre los Plenipotenciarios ecuatoriano y peruano designados para el efecto, los doctores Pablo Herrera y Arturo García, respectivamente, realizáronse en Quito desde el 28 de octubre de 1889 hasta el 2 de mayo de 1890 conferencias, de las que resultó en la última fecha un "Tratado definitivo de límites" entre el Ecuador y el Perú que en sus once primeros artículos determina la línea de ellos alejando al territorio ecuatoriano del río Marañón salvo una muy pequeña parte y excluyendo de aquél "Mainas, Jaen y Tumbes" (Vacas Galindo, "Límites ecuatoriano-peruanos", Nº 117). Pese a ser tan favorable al Perú el Tratado Herera-García, su Congreso pretendió, el 24 de octubre de 1891, se lo reformara. Con vista de no haberle dado su aprobación, el del Ecuador declaró el 25 de julio de 1894 "insubsistente el decreto legislativo" de junio 18 de 1890 que la había otorgado.

Por desgracia, el Ecuador, aunque en las conferencias antecedentes sugirió que se contara con Colombia y fue el Perú quien la rechazó, la disgustó porque "prescindió de la obligación en que

estaba" de participarle lo que ocurría, pues le ligaba con ella "una alianza ofensiva y defensiva" (Jaramillo Alvarado, "La Presidencia de Quito", Tercera Parte, Capítulo I).

Por el Tratado Herrera García el Ecuador estimuló la audacia peruana al renunciar con facilidad a grandes porciones de lo que siempre defendió como suyo, manifestando inseguridad en cuanto a sus derechos, y al retraer a Colombia de su amistad.

El doctor Cordero, al presentar al Congreso para su aprobación el Tratado que tantos sacrificios significaba para el Ecuador, lo consideró, con desacierto y ligereza, como un triunfo obtenido, llamándolo "página de oro escrita por ambos gobiernos en la historia de la civilización de América".

2.810.—Don Luis Cordero nació en Deleg, población del Cañar, el 6 de abril de 1833; luchando contra la pobreza, graduóse de abogado, y, cultivando sus extraordinarias dotes de carácter intelectual, alcanzó grandes conocimientos en lingüística y ciencias naturales, además de ser notable orador, poeta y prosista. Distinguido por su rectitud, sencillez y trato agradable, se granjeó la estimación de muchos; pero su excesiva ingenuidad, al haberse su fama extendido varios años atrás de su candidatura presidencial, le presentó siempre ante los hombres serios como carente de ciertas dotes indispensables para el gobernante de verdad. Don Antonio Flores y don José María Plácido Caamaño dejaban en la Jefatura del Estado a un valioso personaje de quien se sabía de antemano sería un débil titular de ella, apoyado por un raquítico Partido que poco antes nació, frente a un Partido conservador fuerte pese a los graves golpes que le habían asestado, y a un Partido liberal cuyos honradez, audacia y optimismo habían crecido por efecto de esos golpes.

Posesionado de la Presidencia de la República el 1º de julio de 1892, tropezó Cordero con la mala impresión que causó la irregularidad de su triunfo; mas alcanzó la cooperación de prestantes ciudadanos, algunos de tendencia liberal, y desarrolló con acierto actividades enderezadas a la educación, la cultura en general y la vialidad. Nombró Ministro plenipotenciario ante los Gobiernos

de España, Francia y Gran Bretaña al doctor Antonio Flores Jijón, y conservó en la gobernación del Guayas al doctor José María Plácido Caamaño, cuya influencia en el Gobierno era decisiva hasta el punto de que, debiendo en 1894 designarse Vicepresidente de la República, cuyo período ya terminaba en virtud del Art. 139, integrante de las Disposiciones transitorias de la Constitución (apartado 2.805); impuso como candidato al doctor Vicente Lucio Salazar, e hizo que triunfara, bajo la fórmula del sufragio popular, que se efectuó en enero de 1894, en "medio de la indiferencia general" (Robalino Dávila, obra citada, XIV). En el Congreso de ese año hubo brotes de fuerte oposición; pero volvió la calma, hasta que en breve, por noticias provenientes del exterior, se fue conociendo, desde noviembre de 1894, una turbia serie de actos que atentaron contra la dignidad nacional.

Mientras se desarrolla la guerra de China y Japón, la Casa Flint y Cía. de Nueva York, como agente de uno de los contendores, propone al Gobierno de Chile le venda su barco Esmeraldas; pero como la respuesta es negativa y se funda en que ese Gobierno ha proclamado la neutralidad, busca un intermediario y, después de recibir la repulsa de varios Estados, se entiende con el Cónsul del Ecuador en aquel puerto, señor Modesto Solórzano para alcanzar que su Gobierno, apareciendo como comprador de ese navío, lo transfiera, amparado ya con su bandera nacional, al Japón. Solórzano, ofreciéndole en calidad de comisión determinada suma, alcanza del Gobernador del Guayas doctor Caamaño que trasmita la propuesta al Presidente de la República y sus Ministros, con recomendación consistente en que, dadas las dificultades surgidas entre nuestra Patria y el Perú, conviene complacer a Chile. El Jefe del Estado y los referidos colaboradores conceptuaron conveniente la finalidad y dieron su aquiecencia al doctor Caamaño, quien todo lo arregló contando con Solórzano para la venta simulada y con el Cónsul del Ecuador en Valparaíso señor Noguera para la ficticia compra de la nave, cuya enajenación autorizó el Gobierno de Chile. El 23 de noviembre de 1894 celebróse entre el Cónsul Solórzano, que aparece como debidamente autorizado por su Gobierno, y el Ministro del Japón en los Estados

Unidos de Norteamérica el contrato por el que se dice transferir el Ecuador al Imperio Nipón dicho barco, adquirido por el primero de Chile, quien se comprometió a venderlo por su intermedio al segundo; aunque todavía el Ecuador no celebraba pacto alguno por el que lo adquiría, pues tan sólo el 30 del mismo mes el Cónsul del Ecuador en Valparaíso celebró a nombre de nuestra Patria, sin que constara poder suficente, con un jefe de la Marina de Chile, el Convenio por el que éste le enajenaba el navío, que costaba al intermediario doscientas veinte mil libras esterlinas y se traspasaba al definitivo adquirente por trescientas mil. La diferencia serviría para las comisiones ofrecidas, inclusive la de Caamaño, quien, por razones ajenas a su voluntad, fijado ya su monto y aceptada, no la recibió: fue un engañador engañado.

En Guayaquil y Quito, dirigentes de los Partidos conservador y liberal y aun prominentes políticos que ocuparon altas posiciones en los regímenes buscadores de un término medio entre uno y otro, se unieron, concentrando al pueblo, para pedir al Presidente de la República explicaciones; luego, para exigirlas, y después, para acusarlo y protestar, de manera cada vez más violenta. La rápida evolución anotada se debía a la actitud asumida por el Jefe del Estado y sus Ministros, que de un lenguaje misterioso indicador de confusión pasaron a contradicciones reveladoras de culpa, mientras, en afán de trasladar responsabilidades, ellos y Caamaño, quien renunció el 11 de enero de 1895 su gobernación y marchó a España, también divergían en sus argumentaciones. A través de informaciones de origen extranjero y de las brumosas y contradictorias comunicaciones oficiales, se llegó a la, por nosotros ya expuesta, verdad, ante la cual aparecían el Presidente y sus Ministros como carentes de aptitud y de sentido de responsabilidad, desconocedores de la posición que en lo internacional ocupan los Estados y de lo que exige su dignidad, y dóciles, al par que exentos de mancha en lo económico, ejecutores de un plan mediante el que un Gobernador, obrando a su nombre, buscaba el enriquecimiento ilícito Siempre lejos de la mala fe, el doctor Cordero, buscando la continuidad constitucional, renunció ante el Consejo de Estado el 16 de abril de 1895, cuando ya habíanse

producido brotes de rebelión armada y el jefe conservador, Dr. Camilo Ponce, manifestó preferir la intervención militar a esa continuidad, en virtud de la cual recayó interinamente la Jefatura del Estado en el Vicepresidente de la República doctor Vicente Lucio Salazar.

2.811.—Durante el tiempo del Gobierno de Cordero, el de Colombia consiguió, mediante comunicación enderezada al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 13 de agosto de 1894 por un Plenipotenciario especial y el Encargado de negocios acreditado en Lima, que se realizaran en esta ciudad desde el 11 de octubre hasta el 11 de diciembre de 1894 conferencias entre esos diplomáticos suyos, el Ministro plenipotenciario del Ecuador en el Perú y un representante de éste, con el fin de "tratar de común acuerdo" acerca de la "controversia de su frontera meridional sobre la márgen septentrional del Amazonas, en la parte de aquellos dilatados dominios que con diversos títulos se disputan el Perú, Ecuador y Colombia". Pese a que la tesis colombiana que se revela al promover las negociaciones, era la de ocupar en parte el lugar que corresponde al Ecuador frente al Perú en el problema territorial; ellas tuvieron como fruto un Convenio tripartito que, celebrado en Lima el 15 de diciembre de 1894, expresa en el Art. I que "Colombia se adhiere á la Convención de arbitramento entre el Perú y el Ecuador de 1º de agosto de 1887, canjeada en Lima en 14 de abril de 1888; pero las tres altas partes contratantes estipulan que el Real Arbitro fallará las cuestiones materia de la disputa, atendiendo, no sólo á los títulos y argumentos de derecho que se le han presentado y se le presenten, sino también á las conveniencias de las partes contratantes, conciliándolas de modo que la línea de frontera esté fundada en el derecho y en la equidad"; en el Art. V, que, si la "Convención fuese desaprobada por el Perú, por el Ecuador, o por ambos, continuará vigente entre las dos Naciones el Convenio de arbitraje de 1º de Agosto de 1887, y Colombia quedará en libertad para adherirse pura y simplemente á él dentro de noventa días, contados desde que oficialmente le sea notificada la improbacion". Desaprobado el pacto, o proyecto de pacto, acertadamente, por el Congreso del Ecua-

dor, éste quedó sujeto con el Perú al primitivo Convenio de arbitraje (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXLIV).

2.812.—El 17 de abril de 1895 posesionose de la Presidencia de la República su titular interino doctor Vicente Lucio Salazar, ciudadano benemérito, quien por su saber, energía y probidad había anteriormente como Ministro de Hacienda mejorado en forma notable la situación financiera; más recordábase que su puesto lo debía, según lo sabemos (apartado 2.810), a la voluntad del doctor Caamaño, ya tan escarnecido con justicia, y le obstaba para el cabal ejercicio de su cargo grave enfermedad, que le obligó a dejarlo por pocos días en manos del Presidente del Senado doctor Carlos Mateus. Tal ejercicio era complejo y arduo, porque, como los Partidos liberal y conservador se habían aliado contra Cordero movidos por su aspiración al Poder y el primero nada ganó en cuanto a su finalidad por la separación del Presidente mencionado, se entregó a la tarea de derribar al régimen y obtener el Mando por la fuerza. La difícil situación se complicó por haber Salazar, progresista, incurrido en el desacierto de conservar como Ministro de Guerra a quien lo era cuando se realizó el indigno empleo del emblema patrio, el General José María Sarasti; aunque consiguió la complacencia conservadora nombrando Ministro de lo Interior y dando decisiva influencia al doctor Aparicio Rivadeneira, cuya designación disgustó a muchos amigos de Cordero y sobre todo a dicho General, por haber sido aquel político enemigo acérrimo de su Gobierno. Convocó el Presidente Interino para elecciones presidenciales; pero los alzamientos militares las impidieron.

2.813.—A fines de abril de 1895 estalló la revolución liberal en Esmeraldas y Manabí, y se extendió por gran parte del Litoral, poniendo en peligro la plaza de Guayaquil. Como ésta se hallaba en la mayor inquietud, por la agitación de elementos civiles y militares, el Gobernador y el Comandante General del Guayas, doctor Rafael Pólit y General Reinaldo Flores Jijón, hijo, como el doctor Antonio Flores, del General Juan José Flores y cuñado del doctor José María Plácido Caamaño, dejaron sus

cargos; pero no lo hicieron renunciando ante quien podía resolver sobre su dimisión según el Orden jurídico vigente, sino que, faltando a sus deberes, el primero, el 3 de junio de 1895, se despojó de su poder ante el pueblo de Guayaquil, y el segundo, al día siguiente ante una convocada para el efecto "Junta de Notables", la cual, asumiendo el Gobierno el 4 de junio, concedió las garantías que él pidió para sí y para su familia y su tropa al General Reinaldo Flores, quien abandonó para siempre su Patria, siguiendo el ejemplo de su padre, el cual, en las circunstancias más graves para el Ecuador, se preocupó ante todo asegurar la buena situación de él y de su familia (apartados 2.765, 2.769 y 2.782). Desbordados la soldadesca, que ante la defección cobarde de sus autoridades abandonó indignada las armas, y el populacho, que se las tomó; produjose en Guayaquil una caótica situación, dentro de la cual, designado por la Junta don Ignacio Robles Jefe Civil y Militar del Guayas, convocó a una Asamblea popular que el 5 de junio proclamó al General Eloy Alfaro Jefe Supremo de la República, desconociendo al Gobierno de Quito y a la Constitución de 1884, y pidió la convocatoria de una Convención Nacional.

El General Eloy Alfaro se encontraba en Nicaragua y, llamado por don Ignacio Robles, llegó a Guayaquil el 18 de junio, recibió del señor Robles el Mando supremo al día siguiente, declaró en vigencia la Constitución de 1878 y organizó de inmediato su Gobierno. El constitucional, presidido a veces por el doctor Mateus atentas las dolencias del doctor Salazar; pese a que la rebeldía se extendió por todo el Litoral, logró, en virtud del entusiasmo que surgió en la Sierra, integrar un Ejército en sí fuerte, pero minado por la desconfianza que inspiraba el General Sarasti, quien era jefe de la campaña y conocido por adversario de la política conservadora ya dominante en el régimen legítimo, especialmente del Ministro del Interior doctor Rivadeneira, además de aparecer manchado por el empleo incorrecto de la bandera. En los momentos decisivos de la contienda, los recelos arreciaron con vista de inexplicables demoras. Por fin, avistándose los Ejércitos del Jefe Supremo don Eloy Alfaro y del Gobierno constitucional

en Gatazo, el 14 de agosto, el del segundo logró imponerse por las armas; pero una orden de retirada no comprensible para la tropa provocó en ésta la idea de ser víctima de traición, y el consiguiente desbande, que se completó el 15. Renunciaron Sarasti y el doctor Mateus, y se encargó del Mando presidencial el Ministro de lo Interior doctor Aparicio Rivadeneira, quien, para proseguir la lucha, abandonó el 25 la Capital, donde los dirigentes liberales nombraron el 26 Jefe Civil y Militar al doctor Belisario Albán Mestanza. El 4 de septiembre entró Alfaro solemnemente en Quito.

2.814.—Ya en ejercicio del Poder, el General don Eloy Alfaro, cuidando de afirmarse en él, desatendió la doctrina que exhibió como bandera, pues por sus actos la contradijo, directa o indirectamente: por fuerza de órdenes suyas o con su condescendencia o aprobación tácita se mató a opositores, clausuraron institutos de educación, cerraron periódicos, destruyeron imprentas y archivos, realizaron innúmeras confiscaciones, llegándose a poner en prisión a autoridades que él mismo designó. Familiares suyos, ignorantes e inescrupulosos, y feroces hombres armados investidos de altos grados militares sembraron el pánico y la indignación en las ciudades. Prominentes liberales, ante la triste realidad, distinta de aquella con que soñaron, fuéronse apartando del caudillo, cuya ideología degeneró en disfraz o revelóse tal.

Las medidas que Alfaro adoptó preparando la reunión de la próxima Asamblea Constituyente, convocada el 13 de septiembre de 1896 para el 9 de octubre, fueron del todo antidemocráticas: a fin de regular la designación de sus miembros dictó el 6 de marzo de 1896 la Ley de Elecciones, que, a diferencia de lo que, disponían las normas que en el régimen al que sustituyó el de Alfaro habían regido sobre la materia, excluye de formar parte de la Convención a los eclesiásticos y no a los empleados o funcionarios de libre nombramiento y remoción del Jefe del Estado, ni de la condición de electores a los soldados, y establece que los miembros de los órganos colegiados a quienes

toca recibir los votos se nombren por el Jefe del Estado o por órganos cuyos titulares son por éste designados. Las votaciones, realizadas los días 15, 16, 17 y 18 de mayo, se viciaron por escandaloso fraude y por imposición de la fuerza.

2.815.—El lapso materia del presente Capítulo 107 distínguese hasta la caída del Gobierno constitucional por el desarrollo de la noble lucha ideológica, favorecida y expresada por la libre designación que el pueblo verifica de los miembros del Congreso, pues los casos ya vistos de imposición de "candidaturas oficiales" no afectan a ella. Divididos los conservadores, adquiere gran importancia el Partido liberal, que cuenta entre sus miembros con ciudadanos muy notables; mas, por desgracia, creyendo facilitar la realización de sus ideales, llama en su ayuda a un militar que había adquirido gran fama por su constancia como autor de revueltas y que en sus luchas había aparecido como soldado de la causa liberal, y al hacerlo prepara la pérdida de su prestigio y de su fuerza y grandes males para el Ecuador, porque aquel militar en realidad no sirve a ideología alguna, sino que tan sólo procura escalar el Poder y para alcanzarlo aparenta ser liberal. El militarismo, disfrazado de liberal, obsta la verdadera lucha ideológica y debilita a los Partidos políticos y busca su destrucción. Desprovisto de base firme, feneció el Progresismo a raíz de la caída de Cordero; pero quedaban robustecidos y prestigiados el Partido conservador y el Partido liberal: el militarismo imperante procuró extinguir al primero por la persecusión de sus miembros; y a la agrupación que constituía el segundo la convirtió en facción, en grupo oligárquico, en séquito suyo, oprimiendo o despreciando a los miembros de ella que no se conformaron con la transformación.

La obra destructora anotada se facilita por cierto escepticismo que cundió respecto de los dirigentes políticos en el pueblo como efecto de haber echado con carácter de retroactivo sombras sobre todos los regímenes que siguieron al de Veintemilla, la inmoralidad y la ineptitud que por el infame abuso de la bandera nacional demostraron personajes que derrocaron a ese Dictador tildándole precisamente de inmoral e inepto.

CAPITULO 108: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1897 AL DE EXPEDIR LA CONSTITUCION DE 1906

2.816.—Reunida en Guayaquil el 9 de octubre de 1896 la Convención convocada por Alfaro, suspendió sus labores el 6 de noviembre y las reinició en Quito el 9 de diciembre; en su sesión inaugural designó para presidirla al doctor Manuel Benigno Cueva, Vicepresidente al señor Lautaro Aspiazu, y para Jefe Interino del Estado a don Eloy Alfaro; en la sesión de 15 de octubre, aceptada como proyecto de Constitución la de 1878, se lo leyó y pasó a segundo debate; lo realizó el día 16, el 19, el 20, el 21 y el 22 de octubre; el tercer debate, el 24, el 26, el 27, el 28, el 30 y el 31 de octubre; el 2, el 3, el 4 y el 5 de noviembre; y el 14, el 16, el 17, el 18, el 19, el 21, el 22, el 23, el 24, el 28, el 29, el 30 y el 31 de diciembre de 1896; aprobó la redacción del proyecto examinándola el 5, el 7, el 8, el 9 y el 11 de enero de 1897, fecha en que "se dió por terminado el trabajo de la Carta Fundamental"; suscrita por los Diputados el 12 de enero, en sesión de 13 de enero ordenó que "el Poder Ejecutivo" la promulgara, y eligió, por cincuenta y uno y cuarenta y seis votos de sesenta y tres emitidos, Presidente de la República al General Eloy Alfaro y Vicepresidente al doctor Manuel Benigno Cueva; en la de 14 de enero, reemplazó al doctor Cueva como su Presidente con don Abelardo Moncayo, y recibió las comunicaciones por las que los electos Presidente y Vicepresidente de la República manifiestan aceptar sus nombramientos; en sesión de 15 de enero, la promesa por la que se posesionaron de sus magistraturas; antes de terminar, el 13 de junio de 1897, sus sesiones, aprobó dos normas de grande importancia, la una en lo económico y la otra en lo cultural: en sesión de 17 de abril de 1897, por decreto que lleva la fecha del 19, las bases del contrato que versa sobre el ferrocarril trasandino y que habría de celebrarse con Archer Harman, y, en sesión de 27 de abril, la supresión de la enseñanza del griego y el latín, al eliminarse los cuales de los programas de educación se asestó, confirmando un decreto expedido por el Dictador y publicado el 16

de abril de 1896, un golpe fatal a la cultura y se renegó de las raíces que en ella se encuentran para la concepción política propia del liberalismo. El 21 de mayo aprobó el informe de la Comisión que se designó para examinar la ya conocida compraventa del barco Esmeraldas, y que por él, con antecedentes y razones prolijamente expuestos, afirma la responsabilidad penal del doctor Luis Cordero y sus Ministros doctor Alejandro Cárdenas y General José María Sarasti y la del doctor Caamaño y los ex Cónsules Noguera y Solórzano, acusando directamente á los tres primeros y aseverando hallarse los otros tres enjuiciados por la Corte Suprema, y absteniéndose de pronunciamiento relativo al doctor Pablo Herrera por haber fallecido; en consecuencia, el 7 de junio declaró haber "lugar á formación de causa contra el ex-Presidente doctor Luis Cordero y el ex-Ministro de Hacienda doctor Alejandro Cárdenas", y ordenó pasar "la causa á la Corte Suprema para la prosecución del juicio" (Actas de la Convención).

Como lo expone detenidamente el Capítulo 80 (apartados 2.252-2.256), la Constitución de 1897 sigue en su parte orgánica a la Constitución de 1884 respecto de algunos puntos, y de otros, a la de 1878; y se aparta totalmente de la de 1884 en lo que concierne a las relaciones del Ecuador y la Iglesia: la Constitución de 1897, que incurre en el regalismo (apartado 2.080), es desfavorable a la armonía entre ambos, en mayor grado que las Constituciones de 1830, 1835 y 1843.

El anotado carácter de la Constitución de 1897 en lo religioso acentúase por la reforma que, sin alterarla en su configuración ni en las características que la distinguen, recayó en ella por obra de las Legislaturas de 1904 y 1905. Dentro del Congreso reunido en 1904. propúsose el proyecto de reforma a la Cámara de Diputados en sesión de 2 de septiembre; trájose a segundo debate el 7 de septiembre; fue objeto de tercer debate el 28 y el 29 de septiembre y el 1º y el 3 de octubre; aprobóse en su redacción el 4; recibió en el Senado primera discusión el 5 de octubre; segunda discusión, el 6, el 7 y el 10; tercera discusión, el 11. Dentro del Congreso de 1905, la Cámara de Diputados, el 12 de agosto, dio primera discusión al proyecto de reforma

que, originado en ella, se aprobó por la Legislatura de 1904; el 18 de agosto, segunda discusión; el 26 y el 29 de agosto y el 1º de septiembre, tercera discusión; el 2, aprobándolo, se lo remitió a la Comisión de redacción; determinada ésta, lo envió a la otra Cámara el 6 de septiembre; el Senado recibió el proyecto, proveniente de la Cámara de Diputados, y lo puso en primer debate en sesión de 19 de septiembre; el 25 lo sujetó a segundo; el 5 y el 7 de octubre, a tercero, aprobándolo con modificaciones, que se aceptaron por la Cámara de Diputados el 8 de octubre (Actas de las Legislaturas). De los extremos de la reforma tratamos ya en los pertinentes a nuestro Libro.

2.817.—Don Eloy Alfaro, que nació en Montecristi en 1842; era hijo de un español, don Manuel Alfaro, que ostentaba pergaminos nobiliarios y que gracias al comercio alcanzó buena fortuna, y de una mujer de humilde origen, Natividad Delgado López; manifestó desde su más tierna infancia grandes dotes naturales, entre las que descollaban su valentía y su don de mando, que hicieron se impusiera sobre sus camaradas; pero por desgracia esas dotes no fueron debidamente aprovechadas por la necesaria instrucción ni por cabal educación, a que obstó su padre, quien, reconociendo ciertas espontáneas aptitudes de Eloy, procuró estimularlas sin orientarlas ni encarrilarlas. Así, Eloy Alfaro pasó de la niñez a la juventud, guiado sólo por sus instintos e impulsado por sus naturales tendencias, y, como el don de mando cuando no es guiado por la moral conduce a combatir a la autoridad mientras no es ejercida por quien lo posee, desde la juventud —desde 1864— inició sus actividades subversivas, que primeramente se enderezaron a combatir, proclamando al Partido liberal, contra García Moreno, con quien simpatizó antes de que gobernara éste; después procuraron derrocar a Borrero; más tarde, a Veintemilla, para cuyo triunfo coadyuvó; posteriormente se desplegaron con el objeto de derribar a Caamaño y al doctor Flores, y al fin le conquistaron el Poder, que era su meta. Desde su niñez admiró a Urbina, el cual hábilmente aparecía como el más decidido enemigo del militarismo floreano —mirado como extranjero— y después obró con eficacia como

el defensor de la causa nacional frente a las actividades antiecuatorianas del General Juan José Flores. Urbina se presentaba como sostén del ideario liberal en los movimientos que dirigía contra García Moreno, y Alfaro, quien empezó combatiendo en favor de Urbina, actuó en su carrera de rebelde como luchador liberal, carrera en la que llegó, en 1883, al grado de General, conferido por la Convención que se reunió este año. Afirmó y facilitó su condición de adalid del liberalismo y dio gran eficacia a sus gestiones su afiliación, ocurrida en 1864, a la Masonería, la cual ensalzó sus acciones y apoyó sus empresas, y no sólo en el Ecuador, pues hizo de toda América escenario para que desempeñara su papel de regenerador liberal, papel que se combinó con actividades de hombre de negocios eficaz. En el curso de su agitada vida, en su carrera en pos del Poder, y en el ejercicio de éste, mostró siempre Alfaro sus grandes aptitudes naturales, ayudándole para el triunfo, sin ruido ni ostentación, la pureza y altura del hogar que formó casándose en 1872 con una gran dama panameña, doña Ana Paredes y Arosemena, y que constituyó un modelo para la sociedad ecuatoriana.

Expedida la Constitución de 1897 y electo Alfaro Presidente de la República, continuó en realidad como Dictador, pues infringió aquélla de manera clara e hizo imposible le sancionase el órgano que es competente según la misma para hacerlo; prescindió de las garantías constitucionales al estimular que sus agentes mataran, mutilaran, columniaran, saquearan; por el fraude y los votos de los soldados, desnaturalizó al sufragio; obstó al normal funcionamiento del Congreso por los hechos violentos y algazaras provenientes de soldadesca disfrazada. Mientras sus adeptos disponían a su sabor de los fondos fiscales, agonizaba la instrucción pública, Universidad inclusive, por falta de dinero, que no alcanzaba ni para pagar sueldos de los empleados gubernativos ajenos al grupo imperante. Como, pese a las adulteraciones y la presión oficial recaídas en el sufragio, una brillante oposición se manifestara en la Legislatura ordinaria y las extraordinarias de 1898 contra la aplicación del contrato que celebróse el 14 de junio de 1897 entre el Ministro doctor Ricardo Valdivieso y Archer Harman para el ferrocarril trasandino ejerciendo autorización dada

por la Asamblea Nacional en precipitado decreto, por adolecer de vicios de forma y de fondo, traducidos en grandes perjuicios y riesgos para los intereses nacionales; llegó don Eloy en su calor por la defensa del Convenio a presentar al Congreso la amenaza del "Gigante del Norte" que pide "con derecho cuenta de nuestra mala fe como Nación", y a presionar ante él por medio de una carta del Agente diplomático de aquel "Gigante" que manifiesta desear "que el Congreso reconsidere su decisión" adversa. Si se humilla ante la gran Potencia belicosa; muéstrase soberbio ante la gran Potencia espiritual, y además de que por asesinatos de clérigos y religiosos, profanaciones de templos, ocupación de conventos, persecusión de autoridades eclesiásticas; impide la armonía respecto de la Iglesia; atenta contra la normalidad de las relaciones de ella y del Ecuador desconociendo al Concordato e imponiendo, por medio de Ley que dicta "su" Congreso en 1899, el Patronato. En su celo anticatólico, no le importó debilitar la defensa del territorio ecuatoriano al destruir misiones religiosas de nuestra Región oriental.

Ya los liberales se le han alejado y quédale sólo un séquito de audaces egoístas disfrazados de políticos, cuando la actitud asumida por Alfaro respecto de la sucesión presidencial muestra de cuerpo entero su autocracia. Para ella designa al General Leonidas Plaza Gutiérrez, y le hace triunfar en las "elecciones" realizadas los días 13, 14, 15 y 16 de enero de 1901: sin embargo de la indiferencia popular, aparece triunfante con algo más de sesenta mil votos, casi todos provenientes de soldados que sufragan múltiples veces y de civiles que no sufragan. Como el ungido se resiste a ofrecer suficientes seguridades de sumisión, Alfaro le exige renuncie antes de posesionarse, y, encontrando digna resistencia, presiona sobre el Congreso para que desconozca al triunfador, llegando a expresar en el Mensaje que dirige a la Legislatura ordinaria el 11 de agosto de 1901 que de su "decidido interés por la integridad y salvaguardia del liberalismo ecuatoriano" conectado con el "problema político que se encarnó en la lucha eleccionaria para la designación de Presidente de la República en el próximo período constitucional", "surgió una candida-

tura de conciliación, que fue acogida como vínculo de cordialidad entre los liberales"; "Ella además se presentaba como promesa y como garantía de la prosecución en la política liberal implantada por el movimiento redentor del 5 de junio de 1895"; "La elección presidencial se efectuó en orden, obteniendo mayoría el candidato que sintentizó las patrióticas aspiraciones"; "Sin embargo, en el curso de poco tiempo surgió la desconfianza en el seno del liberalismo"; "Lo anómalo de la situación, y la natural deferencia á intereses vitales del liberalismo, imponían al candidato elegido su renuncia, como único medio de que la agrupación política de que él iba á ser personero, y sobre la cual pesa la responsabilidad de los destinos del país, reasumiera la aptitud y la libertad de disponer de su suerte"; "Por desgracia, no se cumplió ese acto de abnegación"; "Estamos viendo á los vencidos en los campos de batalla y en las urnas electorales, formar en las filas del candidato en referencia". El Congreso, sintiéndose libre, rechazó la indigna sugestión.

2.818.—Poco antes de que concluyera el primer período presidencial de don Eloy Alfaro, ocurrió una interesante manifestación del conflicto limítrofe ecuatoriano-peruano. El primero de enero de 1901, el Presidente del Ecuador expidió un Decreto que, creando cuatro Departamentos en los "territorios del Napo y Zamora", los cuales, según "la Ley de División Territorial, forman la Región Oriental"; fija su comprensión y límites. El 26 de marzo, el Ministro plenipotenciario del Perú en Quito, invocando títulos y actos posesorios, exige "la derogatoria de ese acto administrativo que somete á la soberanía del Ecuador, no sólo territorios en disputa, sino pueblos peruanos"; en comunicación enderezada al Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador don Abelardo Moncayo, quien, el 12 de abril, respondiendo al reclamo, recuerda que "el Presidente Sr. García Moreno organió la gran Misión Oriental que desde el Putumayo se extendía hasta el Chinchipe, Misión confiada á los Reverendos Jesuítas"; en "1886, el Presidente Caamaño la dividió en cuatro grandes Prefecturas, entregadas á Jesuítas, Franciscanos, Dominicos y Salesianos"; "de las dos últimas aún están frescas las

huellas; y apenas ha cosa de cuatro años que precariamente desaparecieron las primeras"; "García y Caamaño no solamente conservaron las autoridades civiles en toda aquella Misión, sino que las crearon donde no las hubo, ó invistieron de autoridad civil á los mismos misioneros"; "Las autoridades y la jurisdicción del Ecuador, en tiempo de García Moreno, avanzaron no sólo hasta la desembocadura del Mazán en el Napo, sino hasta el punto denominado Destacamento, situado en la desembocadura del Napo en el Amazonas, lugar donde residía una guarnición y á donde forzosamente llegaban los desterrados políticos y criminales enviados por aquel Magistrado"; "Muchos de ellos formaron parte de la actual población de Iquitos"; ofrece "formalmente" que en el "Decreto reformatorio" "habrá particular cuidado en no emplear denominación alguna que pudiera considerarse como violatoria del uti possidetis invocado" por el Perú, "sin que por esto se juzgue que el Ecuador cede un punto del territorio cuya propiedad sostiene con justo y legítimo derecho"; proclama la necesidad de "zanjar" el "asunto" de la "limitación" de "fronteras", "con eficacia y con pleno conocimiento de causa; esto es, con el estudio práctico del territorio disputado, con la elección de limitaciones naturalmente arcifinias y no con líneas imaginarias ó caprichosas, para que este estudio sirva de base sólida, ó bien al fallo arbitral, ó bien á negociaciones directas y amistosas, más propias, sin disputa, entre pueblos que de veras se estiman y se desean mutuamente bienestar y progreso"; respetando, mientras tanto, "el statu quo al que por Pacto Solemne" están "obligados" Ecuador y Perú (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXLV).

Don Eloy Alfaro, cuyo criterio fue adverso al arbitraje del Rey de España, dejó al terminar su período presidencial pendientes gestiones que realizó para sustituir a dicho Monarca en su papel por el Presidente de la Argentina. Esas gestiones, revelando las vacilaciones y discontinuidad que afeaban a la conducta internacional del Gobierno ecuatoriano, debieron de causar mala impresión en el Real árbitro.

Pese a que Alfaro apoyó ante el Congreso en 1898 y 1899 la pretensión de los Estados Unidos de Norteamérica de obtener

en arriendo el Archipiélago de Colón o Galápagos, la Legislatura negó dicha pretensión.

2.819.—Don Leonidas Plaza Gutiérrez nació en Charapotó en 1865, y careció en su niñez y juventud de formación moral e intelectual, a pesar de ser sus padres personas distinguidas. Llevaba vida de aventurero cuando Alfaro le incorporó a sus tropas en su campaña contra la Dictadura de Veintemilla, y más tarde le tuvo como capitán en la que organizó para derribar a Caamaño. Ante el fracaso de la segunda, abandonó Plaza el Ecuador, y alquilando su espada al mejor postor intervino en las guerras civiles centroamericanas y llegó a General, título que le fue reconocido por la Convención ecuatoriana de 1897. De aventurero desarmado pasó, como vemos, Plaza a la condición de aventurero armado; y en su carrera de aventurero, que le llevó hasta la Presidencia de la República, demostró a veces valentía; pero con más frecuencia, aprovechando de sus naturales talento y sagacidad, empleó como instrumento favorito la intriga y la adulación. Merced a ellos y a éstas, consiguió el apoyo de Alfaro para llegar a la Jefatura del Estado, apoyo que aquél le retiró antes de posesionarse de la Presidencia de la República, pero sin conseguir evitar que lo hiciera. La causa del cambio súbito de actitud de Alfaro era que Plaza, contra todas las previsiones, parecía dispuesto, una vez electo ya Presidente de la República, a no someterse al primero y hasta a apartarse en puntos fundamentales de la línea de conducta por éste trazada.

Ya en la Presidencia de la República, de la que se posesionó el 31 de agosto de 1901, el General Plaza demostró que, a pesar del género de vida que había hasta entonces llevado, en su personalidad se encerraban un fondo de moralidad y una ideología política definida. El primero se manifestó en el empeño que puso en impedir continuaran dominando el despilfarro y la arbitrariedad en el manejo de los fondos públicos, y en defender los intereses nacionales frente al contratista encargado de construir el ferrocarril Guayaquil-Quito; así como en el respeto que tuvo para con las garantías establecidas por la Constitución para el pueblo,

salvo por desgracia el sufragio, el cual siguió anulado por el fraude, mediante el que la voluntad del Presidente de la República ocupaba el lugar que la Constitución asignaba a la del pueblo en la designación de ciertos órganos estatales, entre los que se encontraban los miembros del Congreso. La segunda se reveló en su labor encaminada a poner en práctica los principios del liberalismo, labor que culminó al conseguir la expedición de leyes que, oponiéndose a la doctrina de la Igelsia, realizaban postulados fundamentales de él.

Plaza, sobre todo en lo relativo al ferrocarril, se había apartado tanto de la conducta trazada por Alfaro, que llegó a producirse una verdadera enemistad entre ambos. El primero, como se acercara ya el término de su período, designó candidato para sucederle, es decir, en realidad, nombró sucesor, a un liberal adversario del segundo, don Lizardo García, quien, después de la necesaria farsa electoral, en la que apareció obteniendo el triunfo "democrático" con más de cincuenta mil votos, fue declarado electo por el Congreso, y tomó posesión del cargo de Presidente de la República el 31 de agosto de 1905.

2.820.—Durante el primer período presidencial del General Plaza, hubo intensa actividad en torno del problema limítrofe ecuatoriano-peruano.

El 30 de diciembre de 1901, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, doctor Alfredo Baquerizo Moreno, en nota enderezada al Encargado de Negocios del Perú; comenzando por transcribir parte de un oficio que recibió del Ministro de lo Interior y que expresa que "Las autoridades fronterizas del Perú han enviado una escolta encabezada por un Comisario General, de apellido Carrillo, á posesionarse del puerto de Aguarico, en la boca de este río, lugar situado á siete días de camino de esta Capital, arrebatando el Perú, con este hecho, más de las tres cuartas partes del territorio oriental ecuatoriano"; excita al Gobierno del Perú para que desautorice y desapruebe los hechos denunciados "ordenando" "el retiro del Comisario Carrillo y su fuerza, de Aguarico". Como culminación de consiguiente intensa corres-

pondencia, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú manifiesta, en nota enderezada el 9 de abril de 1902, al Ministro plenipotenciario del Ecuador, que "Se ha prevenido al referido Prefecto de Loreto, que restablezca las cosas, si es que efectivamente se hubiesen alterado en forma indebida, al estado en que se encontraban antes de los hechos que motivaron la nota del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, de 30 de diciembre último", y que "Se le previene, igualmente que se abstenga de innovar en territorios cuya posesión no corresponda al Perú, conforme al statu quo derivado del tratado de 1887, entre los cuales se encuentran el río y pueblo denominados Aguarico" (Vacas Galindo, "Colección" citada, CXLVIII).

No obstante, en el campo de la realidad física fue efectivo el avance del Perú en perjuicio del Ecuador, al que aquél procuraba conducir hacia el Real Arbitro. El 19 de febrero de 1904, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador don Miguel Valverde y el Ministro plenipotenciario del Perú don Mariano Cornejo suscribieron el Protocolo, llamado "Valverde-Cornejo", por el que se ratificó la decisión de someterse al arbitraje del Rey de España y se le pedía enviara un Comisario que en Quito y Lima estudiara los documentos y recogiera los informes pertinentes. En 1905, estando en Quito el Comisario regio, don Ramón Menéndez Pidal, el Ecuador y el Perú acordaron un modus vivendi en virtud del cual ambas partes retirarían sus fuerzas militares, sin que hacerlo importara "abandono de la posesión", sobre la que no se prejuzgaba. Dentro de este año, se acreditaron ante el Real Arbitro y se entregaron al desempeño de su misión los Plenipotenciarios del Ecuador y del Perú.

A punto estuvo de atentar gravemente contra los derechos territoriales del Ecuador el Tratado Pardo-Tanco que celebróse el 6 de mayo de 1904 entre el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y el Ministro plenipotenciario de Colombia en Lima, don José Pardo y don Luis Tanco respectivamente, y que no alcanzó aprobación del Congreso colombiano. Al conseguir impedirla, hábilmente secundado en sus planes por el Ministro que acreditó en Bogotá, General Julio Andrade; el Gobierno del Ecua-

dor sirvió con eficacia a la Patria, pues aquel Convenio, designando al Sumo Pontífice, con quien el Ecuador ya cortó relaciones, como Arbitro para las cuestiones pendientes colombo-peruanas, le sometía los problemas territoriales cuya solución incumbia al Rey de España según el correspondiente pacto ecuatoriano-peruano.

Animado por ferviente patriotismo, el Ministro de Relaciones Exteriores don Miguel Valverde procuró, con miras a fortalecer la posición del Ecuador en el arreglo del problema limítrofe existente entre él y el Perú, liquidar las demás cuestiones fronterizas, obteniendo así el respaldo de los Estados que con el nuestro eran parte en ellas; pero las soluciones por las que optó no guardaron entre sí la debida correspondencia o armonía.

El 6 de mayo de 1904 el Ministro plenipotenciario del Ecuador en Río de Janeiro doctor Carlos R. Tobar y el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil Barón de Río Branco suscribieron el Tratado Tobar-Río Branco de alianza defensiva y uno de límites. Los benéficos efectos de aquéllos quedaron con el carácter de meramente potencial por efecto de haber roto la necesaria reserva de las cuestiones previas Alfaro en su afan de dañar al General Plaza, y como consecuencia de tramitarse el arbitraje del Monarca español. Recordando que la última Real Cédula, de 1740, demarcadora de la Audiencia de Quito (apartado 2.690) se refiere a "los límites con el Brasil", anotemos que las fronteras ecuatoriano-brasileñas eran una fracción de las que separaron a España y Portugal en América. Determinar las primeras devenía necesario, porque, con referencia a las segundas, el Brasil desconocía la plena vigencia del Tratado de San Ildefonso por el que España y Portugal, en 1777, señalaron la línea que dividía sus territorios sudamericanos; amparándose en la tesis de que guerra ulterior terminada por pacto que no restauró esa vigencia, y actos posesorios posteriores, despojaron de valor a la línea referida (Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar, "Derecho Territorial Ecuatoriano", Parte V, Capítulo I).

El 5 de noviembre de 1904, el General Julio Andrade, Ministro plenipotenciario de Ecuador en Bogotá, y el doctor Julio

Betancourt, en representación de Colombia; celebraron un Tratado que designa como Arbitro de Derecho para sus mutuos problemas limítrofes al Emperador de Alemania, cuya aceptación, indispensable para el ejercicio de la mencionada calidad, no llegó a darse. Por impulso del Perú, el Tratado Andrade-Betancourt provocó malestar e incertidumbre en la esfera donde tenía de gestarse el Arbitraje español.

Por iniciativa de don Miguel Valverde, el 10 de agosto de 1905 suscribieron él y don Emiliano Isaza, Ministro plenipotenciario de Colombia en Quito, un Tratado de amistad, comercio y navegación que, actualizando en mucho al que celebraron en 1856 (apartado 2.780), impone al Ecuador y a Colombia el deber de "actuar conjuntamente en la defensa del territorio de la antigua Gran Colombia que les pertenece" (Pérez Concha, obra citada, Segunda Parte, I y II).

2.821.—Don Lizardo García, nacido en Guayaquil en 1842, era un honrado comerciante muy conocedor de Economía y Hacienda pública, pero carente de perspicacia y habilidad; comprendióse dentro de aquellos liberales que en un principio apoyaron a Alfaro y devinieron opositores suyos por los abusos que cometió. Causó el distanciamiento entre García y Alfaro haber aquél censurado el contrato que celebróse para la construcción del ferrocarril trasandino: como Senador, en el Congreso extraordinario reunido desde el 12 de octubre de 1898, el señor García, impulsado por el patriotismo, expresó ser ese contrato "una pura farsa y quimera", y haberse concertado "con ignorancia y ligereza".

Apenas don Lizardo García se posesiona de la Presidencia de la República, Plaza sale del Ecuador, y procura antes de hacerlo eliminar de los cuarteles al elemento alfarista para alejar el peligro de revuelta; y Alfaro se dedica a trabajar, valiéndose del dinero que en favor de su causa derrama el contratista del ferrocarril, y de las armas que proporciona, para derrocarlo. En poco tiempo, la venalidad de prominentes militares hace que ese dinero pueda más que las precauciones de Plaza, y el 16 de enero

de 1906 cae García: el 1º de enero se proclamó por las guarniciones de Riobamba y Guaranda la Jefatura Suprema del General Eloy Alfaro y, cuando la subversión parecía debelada, plegó a ella, traicioneramente, casi todo el Ejército. Después del triunfo decisivo obtenido el 15 de enero en El Chasqui, el 17 entró Alfaro en Quito y a los pocos días su autoridad se extendió a todo el Ecuador.

Alfaro es claramente impopular y afronta la oposición de la mayoría de los liberales, cuya prensa le ataca fuerte y valientemente y es pronto víctima de la persecución de su régimen, régimen de terror: difunde por sus matones armados de garrote el pánico y la desolación en campos y centros urbanos, mata y saquea, priva del derecho de defensa, agravia a los más ilustres ciudadanos liberales, acosa a miembros del Clero, atenta contra la autoridad eclesiástica. Con el fin de preparar la Convención que convoca para el 9 de octubre de 1906, Alfaro elabora sus listas de Diputados y las impone a fines de julio del mismo año mediante simuladas elecciones populares en que votan los soldados y otros pocos empleados y funcionarios y se abstienen liberales y conservadores y el pueblo en general, pero quienes no sufragan aparecen sufragando por la causa del "Viejo Luchador".

2.822.—Durante el período materia del presente Capítulo 108, el militarismo, que disfrazado de liberal llegó al Poder, impide que los Partidos políticos influyan en el Gobierno: el Partido conservador es francamente perseguido, y se busca su aniquilamiento; y el Partido liberal es en realidad destrozado, y sobre sus ruinas se alzan dos caudillismos rivales que pretenden profesar y defender la ideología liberal. El lugar que en la vida del Estado debe ocupar la lucha ideológica, noble y fructífera, ocupa la que mantienen los dos caudillismos, los que tienen de común la hostilidad para la Religión. El uno de esos caudillismos, el "alfarismo", es brutal y no consigue engañar sino a muy pocos por su disfraz ideológico; en tanto que el otro, el "placismo", es suave en la forma y dotado de mayor cultura, y actúa según una concepción definida del Estado, con una ideo-

logía política, en cuanto no se opone a los intereses del círculo que lo constituye. Alfarismo y placismo se combaten mutuamente con encarnizamiento. Son aspectos o fases de su lucha los acontecimientos que por varios años resumen la Historia ecuatoriana.

CAPITULO 109: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1906 AL DE EXPEDIR LA DE 1929

2.823.—Reunida en Quito desde el 9 de octubre de 1906 la Convención convocada por el "Encargado del Mando Supremo" don Eloy Alfaro, leyóle éste un Mensaje que, indicando conceptuar al Ejército como fuerza armada de un grupo, se consagra a denostar al régimen derrocado y al hacerlo describe en verdad al suyo propio, y parece reclamar el monopolio de la corrupción. Dícele que, terminado su período presidencial, "vino enseguida un período de traficantes en política; y la desmoralización más lamentable cundió en todos los ramos de la administración nacional y como consecuencia legítima de esa profunda corrupción administrativa, surgió la elección del señor don Lizardo García, elección debida á la coacción y á la venalidad más degradantes y vergonzosas". Prosigue aseverando que, "Evidenciada la política demoralizadora" de su "sucesor en el gobierno", "Los radicales de Riobamba y Guaranda iniciaron" la "transformación en la noche del 31 de diciembre al 1º de enero", y "El Ejército", "esencialmente liberal", en "Gran parte" "se puso" del "lado" del alzamiento.

La Asamblea, luego de instalarse, designó su Presidente y su Vicepresidente al doctor Carlos Freire Zaldumbide y a don Abelardo Moncayo, y Presidente interino de la República, por cuarenta y tres votos de cuarenta y cuatro emitidos, a don Eloy Alfaro, quien prestó de inmediato la promesa respectiva; decidió rigiera provisionalmente la Constitución de 1897. El 10 de octubre nombró una Comisión de Constitución, compuesta de los doctores Juan Benigno Vela, César Villavicencio, Octavio Díaz, Alberto Darquea y José María Ayora, don Belisario Quevedo

y los doctores Alfredo Monge y José María Carbo Aguirre, y preceptuó que a ella pasara el proyecto de Carta Política proveniente del Ministro de lo Interior y hecho por el Comisionado a quien designó para ello el Encargado del Mando Supremo. Con informe de esta Comisión, suscrito por todos sus miembros excepto los dos mencionados en último término, le dio lectura, considerándola primer debate, en las sesiones de 11 y 12 de octubre. Sujetóle a segundo debate en las sesiones de 15, 16, 17 y 18 de octubre; a tercer debate, en las de 22, 23, 25, 27, 29, 30 y 31 de octubre; 3. 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 24, 27, 28, 29 y 30 de noviembre, y 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 de diciembre. En las de 19 y 20 de diciembre aprobó la redacción, propuesta por los comisionados doctores José Peralta y Octavio Díaz, don Celiano Monge y doctor Alberto Darquea. En la de 21 de diciembre, añadió un artículo que se omitió al redactar la Carta Política, suscrita por los Diputados en sesión ordinaria de 23 de diciembre. En sesión extraordinaria de la misma fecha, eligió Presidente de la República, por cuarenta y un votos de sesenta emitidos, al General Eloy Alfaro, quien prestó su promesa el 1º de enero de 1907 y el 23 de diciembre de 1906 había ordenado se promulgara la Carta Política. El 9 de febrero de 1907, el Presidente Freile Zaldumbide declaró terminadas las sesiones.

Obstada por el asedio de empleados públicos y en especial de soldadesca disfrazada, como lo reconoció el 7 de diciembre de 1906; la Convención, por impulso de la minoría, preocúpase reiteradamente de asegurar el cumplimiento del contrato celebrado para el ferrocarril trasandino con Harman, audaz sujeto que lo infringía y que a propósito de él disponía de títulos representativos de fondos públicos, y llegó a ordenar el enjuiciamiento penal de él por abuso de confianza.

Habiéndonos ocupado con detenimiento de la Constitución de 1906 en el Capítulo 81 (apartados 2.257-2.261), aquí sólo recordamos que se distingue dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano por establecer el sistema que generalmente se deno-

mina sistema "de separación entre la Iglesia y el Estado" y se ha mantenido en las posteriores.

2.824.—La segunda Presidencia del General Eloy Alfaro reúne, acentuados, los caracteres que distinguieron a la primera: anulación de las garantías humanas establecidas por la Carta Política, entre otras las de la vida y la propiedad; destrucción del sufragio popular por el fraude electoral; sujeción de las Legislaturas por la amenaza y el ejercicio de la fuerza unidas al nombramiento que de sus miembros realizaba el Jefe del Estado con la apariencia de dicho sufragio; derroche de los fondos públicos, en medio de aguda crisis fiscal, que impedía pagar los sueldos de los empleados no pertenecientes al círculo dominador; hostilidad para con la Religión. Como había que esperar dada su intervención para que Alfaro regresara al Poder, el contratista del ferrocarril Guayaquil-Quito gozó del favor de aquél: no sólo le dio todo lo estipulado en el convenio lesivo para los intereses nacionales y beneficioso para él, sino que le añadió aún más dinero y le exoneró del cumplimiento de algunas de las obligaciones que le imponía el contrato. Preparándose, por interpuesta persona, a extender sus tentáculos al Oriente ecuatoriano, Harman contaba como con aliado de su causa con el fraude electoral, que lo defendía de reacciones patrióticas eficaces, y así a esa causa y a este fraude favoreció el régimen de Alfaro aun asesinando a muchos jóvenes distinguidos en Quito el 25 de abril de 1907, fecha en que dicho régimen declaró la guerra a quienes trabajaban en bien de la Patria y de la cultura, como lo declaró el 26 la Universidad Central. Del aludido servilismo que distinguió a los Congresos fueron repugnantes y especialmente dañinas manifestaciones la prodigalidad con que se repartieron grados y ascensos militares, uno de los cuales benefició a un hijo de don Eloy, por iniciativa de éste y presentación de aquélla que realizaron parientes cercanos suyos, ofendiendo a quienes los merecían y humillando al Ejército en general; y la autorización que, por repetida exigencia del Presidente de la República, se le otorgó en una Legislatura extraordinaria de 1910 para arrendar o dar en garantía el Archipiélago de Colón o Galápagos.

Esta autorización, que colmó el disgusto popular, versaba en realidad sobre una negociación que realizaba Alfaro para arrendar, mediante quince millones de dólares y la protección para el territorio ecuatoriano, por noventa y nueve años, dicho Archipiélago al Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, cuya propuesta se presentó al Jefe del Estado por intermedio de Archer Harman, el contratista del ferrocarril. Aquél tuvo que desistir de la negociación ante la reacción cívica, cuyo orientador y portavoz fue el gran Arzobispo de Quito doctor don Federico González Suárez, quien ofreció a la vista de sus compatriotas el cadáver del Ecuador, víctima de sus malos hijos, y a sus restos convertidos en "factoría yanqui".

A pesar de que el pueblo todo, sin distinción de coloridos políticos, clamaba por el respeto del sufragio, Alfaro designó "su" candidato a la Presidencia de la República, para que le sucediera, y le hizo triunfar empleando de nuevo la farsa electoral, verificada los días 8, 9, 10 y 11 de enero de 1911, cuyo resultado, más de cien mil votos, era sólo la expresión de la voluntad de don Eloy Alfaro. El agraciado por el apoyo oficial fue don Emilio Estrada, quien, por haberse manifestado adicto hasta entonces incondicional de Alfaro, pareció ofrecer seguridades suficientes de continuar siéndolo; pero, después de electo, ciertas declaraciones poco prudentes que formuló e intrigas urdidas en torno del Gobernante, provocaron el disgusto de éste, causando que comenzara a gestionar activamente para que no llegara a tomar posesión de la Presidencia. Don Emilio Estrada resistió a los propósitos de Alfaro, y, como consiguiera la adhesión de los enemigos del segundo y, aprovechando de los medios de que éste se valiera para relajar la disciplina del Ejército; obtuvo que el 11 de agosto de 1911 la guarnición de Quito derrocara a Alfaro, a pesar de poco antes haberle prometido ella apoyo incondicional a éste, cuya renuncia le fue arrancada, bajo terribles amenazas, el 12 de agosto, y, aceptada el 14 mediante voto unánime por el Congreso, cuyos miembros eran los mismos que lo integraron en 1810, impidió una abierta ruptura de la Constitución.

2.825.—Al Gobierno de Alfaro presentáronse graves complicaciones en el problema fronterizo ecuatoriano-peruano.

Habiendo proseguido la tramitación necesaria para que el Rey de España expidiera su laudo arbitral en cumplimiento del Convenio Espinosa-Bonifaz de 1887 (apartado 2.807) ratificado por el Protocolo Valverde-Cornejo de 1904 (apartado 2.820), y presentado que fue por el Comisario regio señor Menéndez Pidal un proyecto de línea fronteriza que involucraba una especie de transacción en mucho semejante al contenido del Tratado Herera-García (apartado 2.809), en 1909 el Consejo de Estado español formuló por mayoría de votos un dictamen que encerraba un proyecto de laudo. Pese a que, en virtud del Protocolo Pedemonte-Mosquera, para el que nos remitimos al último párrafo del apartado 2.711, la cuestión limítrofe pendiente que sometió a decisión arbitral el Convenio Espinosa-Bonifaz consiste tan sólo, como lo expuso el personero del Ecuador en noviembre de 1906, en determinar si será el río Chinchipe o el Huancabamba el que conecte los ríos Tumbes y Amazonas para completar la línea fronteriza; por cuanto el proyecto de laudo pone en tela de duda el vigor del Tratado de Guayaquil de 1829 aduciendo el posterior Convenio Noboa-Pando, que no lo alcanzó por falta de canje en sus ratificaciones (apartado 2.754), y también carecer de la "suficiente autenticidad" el Protocolo Pedemonte-Mosquera, al que citan y transcriben mucho antes del siglo XX una ley colombiona que fija límites, y documentos oficiales del Perú, y encierra un archivo oficial de Colombia, aunque el Ecuador no haya indicado formalmente conocerlo antes de 1905; se resquebrajaron las bases de la competencia del Arbitro, al perderse el sentido preciso de la referencia hecha a las cuestiones limítrofes pendientes, Inhibióse, el 24 de noviembre de 1910, aquél ante las perspectivas de que su fallo adoleciera de nulidad, presentadas sus causas por reclamo ecuatoriano. Hubo noticias, conjeturas y predicciones sobre el contenido del futuro laudo, a cuyos posibles efectos atendieron el Ecuador y Colombia por un Tratado de Alianza y un Protocolo adicional que suscriberon en Quito el 13

de mayo de 1910 los doctores José Peralta y Carlos Uribe, Ministro de Relaciones Exteriores del primero de dichos Estados y Ministro plenipotenciario del segundo, respectivamente: en resumen, condicionan el reconocimiento de la norma arbitral a que aplique el Protocolo Pedemonte-Mosquera. Estos Convenios Peralta-Uribe se lograron después de que Colombia se había aproximado al Perú, ofendida por haber el Congreso ecuatoriano diferido el 25 de octubre de 1908 hasta que se dictara el laudo del Rey de España la aprobación de un Tratado de Límites y una Convención de alianza suscritos el 24 y el 30 de mayo de 1908 por el General Julio Andrade, Ministro plenipotenciario del Ecuador en Bogotá, y el representante de Colombia doctor Julio Betancourt, y ratificados por el Congreso colombiano el 8 de agosto. Por estos pactos, sacrificando un tanto sus intereses territoriales en provecho de Colombia, obtenía el Ecuador la solidaridad de ésta frente al Perú en cuanto a aquéllos.

Mientras se daban los últimos pasos para la expedición del Real laudo, y, previendo su contenido, se gestionaba que el Arbitro se inhibiera de expedirlo: pareció que los litigantes confiaban la resolución de su problema pendiente a la suerte de las armas. El patriotismo ecuatoriano, deponiendo toda divergencia interna, brindó eficaz apoyo al General don Eloy Alfaro, en cuya capacidad de Jefe militar confió plenamente. Chile, que dió efectivo apoyo al Ecuador, consiguió que la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos de Norteamérica ofrecieran su mediación, la cual influyó pada diferir y luego para frustrar la expedición del laudo; pero devino favorable para el Perú, desvirtuando la tesis ecuatoriana de arreglo directo acorde con el Tratado de arbitraje. La mediación, aceptada de inmediato por el Perú, el 23 de mayo de 1910; lo fue posteriormente por el Ecuador con sus reservas que, orientadas principalmente a la posibilidad de ese arreglo y al mantenimiento de la solidaridad acordada con Colombia, disgustaron a los oferentes de aquélla, cuyo único efecto práctico se redujo a evitar un enfrentamiento bélico.

Expuesta la gestión internacional realizada por el Gobierno, ante la Legislatura de 1910, la extraordinaria convocada para el

1º de junio y la ordinaria instalada el 10 de agosto; obtuvo aprobación.

Los resultados de la diplomacia ecuatoriana respecto del prolongado proceso que se desarrolló ante el Arbitro español y respecto de la mediación de las tres Potencias mencionadas fueron puramente negativos. A nada condujeron las manifestaciones del patriotismo ecuatoriano ni los aprestos bélicos que las acompañaron. Cundieron el desaliento y la indignación en nuestro pueblo. Se dejó al Perú como permanente usufructuario de los efectos del tiempo.

2.826.—Don Carlos Freile Zaldumbide, quien anteriormente por apoyar a Alfaro había abdicado su dignidad, se encargó interinamente de la Presidencia de la República, por ser Presidente del Senado; hasta el 1º de septiembre, fecha en que don Emilio Estrada tomó posesión de ella, verificados como fueron los escrutinios por el Congreso el 15, el 16, el 17 y el 18 de agosto.

Don Emilio Estrada nació en Quito en 1855. Aunque adepto de Alfaro, supo conservar decoro en su conducta. Posesionado de la Presidencia de la República, gobernó con un estrecho círculo, a nombre del liberalismo, y excluyó hostilmente a los conservadores, continuando el sistema alfarista, lo cual disgustó a la gran mayoría del pueblo, inclusive a la de los liberales, porque se había esperado que por la caída de Alfaro se produjera un cambio de rumbos y métodos gubernativos. El 22 de diciembre de 1911 murió Estrada, y otra vez se encargó interinamente de la Presidencia don Carlos Freile Zaldumbide.

2.827.—Deben realizarse elecciones populares para la designación de nuevo Presidente de la República, que iniciará otro período presidencial, pues el que comenzó Estrada terminó por su fallecimiento según la Constitución de 1906. El General Leonidas Plaza lanzó su candidatura el 22 de diciembre, y su triunfo parecía facilitarse por su influencia sobre ciertas autoridades, las que, empleando el fraude o la fuerza, se lo pro-

porcionarían aun en contra de la voluntad popular. La posición de Plaza disgustó a los alfaristas, quienes el mismo día 22 proclamaron en Esmeraldas la Jefatura Suprema de Flavio Alfaro, sobrino de don Eloy, y el 28, en Guayaquil, la del General Pedro Montero, quien era Jefe de la Zona Militar en que estaba comprendida esta ciudad, y poco antes había prometido públicamente a don Carlos Freile defender la Constitución.

Flavio Alfaro y don Eloy se encontraban en Panamá. El primero, por consejo de su tío, partió para Esmeraldas a ponerse al frente de la revuelta; y poco después pasó a Guayaquil con sus fuerzas, uniéndose al General Montero. Este, desconfiando de Flavio, llamó, como a su jefe, a don Eloy, quien respondió al requerimiento y llegó el 4 de enero de 1912 a Guayaquil, aparentando, empero, la calidad de mediador entre el Gobierno de Quito y los rebeldes, calidad de que usó para proponer "la elevación a la primera magistratura del Estado de un personaje civil que continúe la obra civilizadora del liberalismo", como medio de evitar la lucha armada; y con el objeto de no violar abiertamente un compromiso contraído ante el Cuerpo Diplomático el 31 de agosto de 1911 para obtener que el Gobierno le permitiera salir del Ecuador. Aquel Gobierno se aprestó a debelar la rebelión por la fuerza, y nombró Jefe del Ejército y Director de la Guerra al General Plaza, quien consiguió aceptara el cargo de Jefe de Estado Mayor el General Julio Andrade. La actuación de ambos fue muy eficaz, ya que el 11, el 14 y el 18 su Ejército triunfó en Huigra, Naranjito y Yaguachi sobre el rebelde, comandado por Flavio Alfaro, visto cuyo fracaso asumió el cargo de Director General de la Guerra don Eloy. Su nombramiento provocó disgusto en el sabrino derrotado contra Montero, con quien, para evitar mayor derramamiento de sangre y vista la facilidad de que disponían los principales cabecillas del alzamiento para huir por vía marítima, firmó, el 22, el General Plaza un Pacto en virtud del que sus fuerzas entrarían tranquilamente en Guayaquil, los rebeldes entregarían las armas y a sus dirigentes se garantizaría la libertad; pero un levantamiento popular ocurrido en la misma fecha en la capital del Guayas contra sus huestes impidió a Montero cumplir

lo convenido, y el Encargado de la Presidencia doctor Freile Zaldumbide desaprobó el acuerdo, y los jefes de la revuelta fueron apresados.

Los periódicos placistas y aun los dirigidos o influídos directamente por el Gobierno claman venganza contra los principales rebeldes, y no propiamente que se los sancione, pues en la demanda de castigo prescinden del Orden jurídico vigente y hasta piden, de manera más o menos velada, que se les aplique uno, la muerte, prohibido por la Constitución. En medio de un ambiente de odio es juzgado en Guayaquil el General Montero, y como el Tribunal no le condena a la pena capital, porque no puede hacerlo; las turbas, aliadas con la soldadesca, se amotinan, y Montero es asesinado, y su cadáver profanado (25 de enero de 1912); y los otros prominentes jefes de la revuelta, entre ellos los Generales Eloy, Flavio y Medardo Alfaro, son traídos a Quito, encerrados en el Panóptico y asesinados por el populacho, el que, asimismo unido a la soldadesca y contando con la manifiesta benevolencia —benevolencia criminal— de los que ocupaban el puesto de guardianes de los presos y estaban obligados a defenderlos, penetra en aquél y después de matarlos arrastra sus cadáveres por las calles de Quito y luego los quema (28 de enero de 1912).

La trágica muerte de don Eloy Alfaro y algunos parientes y partidarios suyos fue la culminación de una fase de la lucha entre alfarismo y placismo. Ha triunfado el segundo; mas el General Plaza todavía se encuentra con obstáculos en su camino a la Presidencia de la República; por cuanto se han lanzado, además de la suya, la candidatura presidencial del General Julio Andrade, militar muy prestigioso que desempeñó papel prominente en la derrota de los rebeldes, y la del doctor Carlos R. Tobar, apoyado por algunos liberales y por muchos conservadores; el Encargado de la Presidencia, doctor Freile Zaldumbide, parece dispuesto a garantizar la libertad y pureza del sufragio; y el General Andrade a última hora resuelve apoyar la postulación del doctor Tobar. El placismo logra allanar esos obstáculos, y su caudillo llega a la Presidencia de la República: el 5 de marzo de

1912, habiendo concurrido con el Encargado de ella el General Julio Andrade, Ministro de Instrucción Pública, para conjurar un alzamiento, al cuartel de la Policía; la rebelión estalla en tiroteo; víctima de un balazo perece aquel distinguido militar, y el doctor Freile, preso y luego en manos del General Plaza, es obligado a renunciar. Se encarga de la Presidencia de la República, interinamente como el doctor Freile y en remplazo de éste, el doctor Francisco Andrade Marín, Presidente de la Cámara de Diputados, bajo cuya aparenta autoridad se realiza la farsa electoral que consagra el triunfo del General Plaza, en verdad el Gobernante desde el 6 de marzo. El 10 de agosto se hizo cargo interinamente de la Presidencia de la República el doctor Alfredo Baquerizo Moreno, por haber el Senado otorgádole la suya en esa fecha.

2.828.—Eu General Leonidas Plaza tomó posesión del cargo de Presidente de la República el 1º de esptiembre de 1912. En este su segundo período de ejercicio de la Jefatura del Estado, impulsó la instrucción pública y la vialidad; pero, desgraciadamente, un acontecimiento de carácter internacional, la Guerra mundial que duró desde 1914 hasta 1918, y uno de carácter interno, la revuelta, de condición alfarista, que estalló en septiembre de 1913 en Esmeraldas, y, amparada por las selvas, se mantuvo en pie hasta que subió al solio presidencial el sucesor de Plaza; llevaron al Fisco hacia una difícil situación, la que tuvo por efecto dar influencia decisiva en la actividad estatal a un círculo de banqueros, en especial los del Banco Comercial y Agrícola. El placismo llegó a vincularse tanto con aquel círculo, que el primero llegó a ser considerado como grupo plutocrático. Ambos, aliados y acaso confundidos, prolongaron, por medio del fraude electoral, su dominación hasta 1925.

Ofrece especial interés dentro de las labores del General Plaza como Presidente de la República la presentación por él al Congreso de 1915 de un proyecto de reformas de la Constitución, por las que se implantaría en el Ecuador, caso de aprobarse, el régimen parlamentario, en lugar del régimen presidencial. El pro-

yecto iba acompañado de juiciosas observaciones sobre la realidad nacional pasada y presente y de inteligentísimos razonamientos sobre cada uno de los puntos que las reformas abarcaban. Estas no llegaron a aprobarse; pero algunos de los puntos substanciales de las mismas alcanzaron a formar parte del Derecho Constitucional ecuatoriano en lo posterior, cuando se dictaron las Constituciones de 1929, 1945, 1946 y 1967.

Plaza y su grupo designaron Presidente de la República para el próximo período —que se extendía desde 1916 hasta 1920— al doctor Alfredo Baquerizo Moreno, quien, previa la necesaria farsa electoral que daba al Presidente elector el poder que la Constitución asignaba a la voluntad popular, tomó posesión del cargo el 1º de septiembre de 1916.

2.829.—Al escepticismo en que cayó el Ecuador por los desengaños que sufrió en los últimos tiempos del régimen de don Eloy Alfaro, reveló en las postrimerías del presidido por el General Leonidas Plaza la celebración del Tratado Muñoz Vernaza-Suárez, suscrito el 15 de julio de 1916 por el doctor Alberto Muñoz Vernaza, Ministro plenipotenciario del Ecuador en Bogotá, y el doctor Marco Fidel Suárez, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Por este Pacto, el Ecuador cedió ciento setenta mil ochocientos kilómetros cuadrados de su territorio amazónico en favor de Colombia, la cual se resistió a que figurase ni la más ligera manifestación de solidaridad frente al Perú, que ya había alcanzado no se canjearan las ratificaciones de los Convenios Peralta-Uribe (apartado 2.825).

El Tratado Muñoz Vernaza-Suárez se perfeccionó dentro del período presidencial que siguió al del General Plaza, sin que pudiera imputarse en manera alguna al sucesor suyo; se ratificó por el Congreso ecuatoriano el 21 de septiembre de 1916, y por el colombiano, el 15 de enero de 1917.

2.830.—Don Alfredo Baquerizo Moreno nació en Guayaquil en 1859, de ilustre familia; graduóse de abogado, y se distinguió siempre por su honradez y dignidad, acompañadas

de noble sencillez, y por sus grandes dotes literiarias. Antes de llegar a la Jefatura del Estado desempeñó altos e importante cargos. Adepto sincero del liberalismo, se mantuvo ajeno a los desmanes que en su nombre se cometieron.

Como Presidente de la República, el doctor Baquerizo atendió con eficacia a la instrucción pública, a la vialidad, a la salubridad e higiene y a la agricultura y se ocupó ya del "problema social", es decir, del económico de las clases desvalidas; mas tuvo que afrontar el grave problema económico que se presentó en tiempo de su antecesor. El predominio de cierto círculo bancario, ligado con aquel problema según lo vimos en el apartado 2.828, y la influencia incontrastable que el General Plaza continuaba ejerciendo en la actividad estatal, hicieron que no fuera grande la efectiva que en aquélla tenía el doctor Baquerizo, cuya elevación moral le impedía ocuparse de aquellos oscuros manejos que son instrumento apropiado para gozar de ascendiente en los medios corrompidos, como aquel en que por desgracia actuaba. El doctor Baquerizo, con su actitud de "gran señor", habría conseguido dignificar las luchas que se verifican dentro de la vida del Estado si se hubiera mantenido por sus sucesores y si hubiera reprimido las maniobras del caudillismo placista.

Triste fue el final de la Presidencia del doctor Baquerizo, ya que permitió éste que el candidato designado por el General Plaza y su grupo para sucederle triunfara mediante el fraude electoral, burla del sufragio popular. El candidato que mediante la farsa electoral llegó a ser sucesor del doctor Baquerizo, fue el doctor José Luis Tamayo, quien tomó posesión de la Jefatura del Estado el 1 de septiembre de 1920.

2.831.—El doctor Tamayo gozaba de prestigio como abogado muy honesto y capaz, pero demostró carecer de dotes para estadista. Durante su período —que se extiende desde 1920 hasta 1924— aumentan el malestar económico y la resistencia de la gran mayoría del pueblo contra la dominación plutocrática. El malestar social por causas económicas es tan grande que el Partido liberal, individualista por esencia, procurando re-

surgir de entre las ruinas producidas por los caudillismos que al amparo de su nombre nacieron y prosperaron, abdica en parte, desnaturalizándose un tanto, la rigidez de su individualismo y atiende a la función social de la propiedad y a la finalidad integral del trabajo (1923). Con la exacerbación de ese malestar coinciden las primeras manifestaciones de la concepción o tendencia política colectivista, que sobre todo por influencia de la Guerra mundial que se desarrolló desde 1914 hasta 1918 adquirió gran ascendiente en el universo entero y llegó a prevalecer en un importante Estado —Rusia—. Sin embargo el gobierno de Tamayo se adhiere más y más a la plutocracia, desatiende el clamor público y pretende acallarlo por medio de la fuerza, cuyo empleo desatinado victima en Guayaquil a innúmeros individuos de la clase desheredada el 15 de noviembre de 1922.

La juventud liberal, opuesta al círculo plutocrático; basándose en antecedentes del doctor Gonzalo Córdova, le aclamó candidato a la Presidencia de la República, para suceder al doctor Tamayo; "Pero esa juventud no se acordaba del poderío de los bancos y el oficialismo puesto al servicio de esos bancos" (Oscar Efrén Reyes, "Historia de la República"). Amigos íntimos de Córdova, menos idealistas y conociendo mejor las circunstancias, comprendieron que era inútil trabajar para llevarlo a la Presidencia de la República sin contar con el apoyo del "oficialismo" y buscaron tal apoyo, y para conseguirlo se acomodaron a sus exigencias y garantizaron la sumisión de Córdova a éstas. Sólo así se logró que el grupo gobernante, en cuya cúspide se encontraba en realidad el General Plaza, grupo íntimamente ligado a ciertos banqueros, hiciera al doctor Córdova "su" candidato, y por este medio, que fuera "electo" Presidente de la República, en el aparente sufragio popular consabido (enero de 1924).

2.832.—Durante el Gobierno del doctor Tamayo se suscitaron acontecimientos de vital importancia para la situación del Ecuador respecto de su problema limítrofe.

El 24 de marzo de 1922 suscribióse a nombre del Perú y de Colombia, por el Ministro de Relaciones Exteriores del primero

doctor Alberto Salomón y por el Ministro plenipotenciario de la segunda en Lima doctor Favio Lozano, un Tratado en virtud del que intercambiaron concesiones en materia territorial cediendo al Perú Colombia zonas que recibió del Ecuador por el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez. Pese a que los Diplomáticos ecuatorianos acreditados en Bogotá informaron sobre las primeras negociaciones al Ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores doctor N. Clemente Ponce, ésta nada hizo para frustrarlas: desatendió a su importancia, probablemente deslumbrado por las facilidades que aparentaba dar para la solución del problema pendiente con el Ecuador el Perú, que planeaba entrener a aquél con dilatorias mientras solucionara la delicada cuestión que le apartaba de la cordialidad de Chile, y así entenderse con el primero aislado.

Para iniciar la realización de una llamada "fórmula mixta" consistente en que tanto el Ecuador como el Perú expresaran el uno al otro las máximas concesiones en materia territorial, y atentas ellas un laudo arbitral fíjase la línea fronteriza definitiva; el Gobierno del segundo el 24 de abril de 1920 había presentado al del primero un proyecto de límites, sin obtener respuesta, ni bajo el régimen de Baquerizo, ya en sus postrimerías, ni bajo el sucesor, hasta diciembre de 1921, cuando se la recabó. Aprovechando de ciertos incidentes ocurridos entre ambos Gobiernos, la prensa del Perú configuró, a partir de mediados de junio de 1821, al Ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores doctor N. Clemente Ponce como sujeto a la decisiva influencia de Chile, provocando en aquel personaje una reacción que lo llevó a mostrarse muy estirado en sus relaciones con los representantes del presunto influyente y muy cordial con los del Perú, quienes consiguieron una gran aproximación a la persona del doctor Ponce. Para apreciar las consecuencias de la posición asumida por el Canciller ecuatoriano, conviene rememorar que el 20 de julio de 1922 Chile y Perú suscribieron un Protocolo que somete sus diferencias al arbitraje de los Estados Unidos de Norteamérica, y anotar que, expedido por su Presidente el laudo arbitral el 4 de agosto de 1823, quedaron todavía insolutas algunas cuestiones involucradas en las sometidas a él. El 21 de junio de 1924, el Ministro pleni-

potenciario del Perú en Quito, don Enrique Castro Oyanguren, consiguió que se suscribiera por el Canciller doctor Ponce y por él, en representación del Ecuador y del Perú, el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, según cuyo Art. 1º, sus "gobiernos, previa la venia de los Estados Unidos de América, enviarán a Washinton sus respectivas Delegaciones para tratar allá amistosamente el asunto de límites, a fin de que, si no lograran una línea definitiva, determinen de común acuerdo las zonas que reconozca recíprocamente cada una de las dos Partes y las que habrán de someterse a la decisión arbitral del Presidente de los Estados Unidos de América": según cuyo Art. 3º, "Las Delegaciones deberán constituirse en Washington inmediatamente después de resuelta la cuestión que los gobiernos del Perú y Chile han sometido al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos"; según cuyo Art. 4º, "Sin perjuicio de lo establecido en las anteriores cláusulas los dos gobiernos, por medio de sus respectivos Ministros, procurarán adelantar la solución del litigio" (4º). Así, el Ecuador garantizaba su soledad frente al Perú y manifestaba a Chile su indiferencia. No obstante, la Legislatura de 1924 aprobó el Protocolo (Pérez Concha, obra citada, Tercera Parte, II).

2.833.—Don Gonzalo Córdova era un distinguido abogado cuencano que había desempeñado importantes y altos cargos, destacándose por su talento, energía y espíritu innovador; mas cuando fue designado Presidente de la República esas dotes se hallaban ya casi inutilizadas por la carencia de salud.

El 31 de agosto de 1924 recibió el Mando el doctor Córdova, y a poco tuvo que salir de Quito por su enfermedad, encargándose de aquél el Presidente del Senado, doctor Alberto Guerrero Martínez. La impopularidad del doctor Córdova era grande, pues los que en un principio apoyaron su candidatura, se convirtieron en opositores por su adscripción al grupo plutocrático representado por el Gobierno de Tamayo; se hacía cada vez más palpable que quien en verdad dirigía la actividad estatal era ese grupo, y aumentaba el malestar económico; y a todo esto se añadía el conocimiento que se tenía de la incapacidad física del otrora di-

námico y enérgico doctor Córdova para desempeñar el cargo. Estalló una revolución conservadora, fácilmente debelada por el Ejército; y en el seno de éste se formó una "liga" de oficiales jóvenes que no habían llegado a los grados más altos, la que se propuso derrocar al Gobierno y acabar con la influencia del General Leonidas Plaza y del grupo plutocrático a que se hallaba íntimamente vinculado, y decidió prescindir en su organización de ciertas clases de individuos, entre los que se contaban los Coroneles, los Generales, los masones y los vinculados a los regímenes anteriores. La "liga" militar se extendió por todo el Ejército, y el 9 de julio de 1925 derrocó al Presidente doctor Gonzalo Córdova —quien sólo desde mayo había reasumido el Mando—, sin resistencia ni derramamiento de sangre; mas, por desgracia, antes de obtener su finalidad ya había sacrificado, acaso inconscientemente, algunos de sus propósitos fundamentales, puesto que había aceptado la compañía de los más altos jefes militares, de prominentes masones y de individuos íntimamente vinculados a los regímenes en que dominó el grupo plutocrático al que se quería combatir.

Iniciada ya la Presidencia de Córdova, nada pudo la Cancillería ecuatoriana para obstar que se realizara un acto muy desfavorable para la causa que debe defender: un convenio que, con intervención del Secretario de Estado norteamericano, celebróse el 4 de marzo de 1925 en Washington entre Brasil, Colombia y Perú, el primero de los cuales retiró sus objeciones contra el Tratado Salomón-Lozano a cambio de que el segundo y el tercero lo perfeccionaran y se reconociera, por Tratado brasileño-colombiano, la línea fronteriza fijada por el pacto que Brasil y Perú suscribieron en 1851 (apartado 2.779). Indudablemente, la sensación de fracaso en lo internacional constituyó una de las concausas para el derrumbe del régimen constitucional, aunque de él no fuera responsable el doctor Córdova.

2.834.—Encárgase del Poder una "Junta Suprema Militar", la que decide organizar una "Junta de Gobierno Provisional", compuesta de siete miembros, cada cual titular de

uno de los siete Ministerios de Estado, y efímera, pues dura tan sólo hasta el 10 de enero de 1926, fecha antes de la cual habían sido Ministros: del Interior, don Modesto Larrea Jijón; de Relaciones Exteriores, don José Rafael Bustamante; de Instrucción Pública, don Pedro Pablo Garaicoa y, después, el doctor Francisco Arízaga Luque; de Obras Públicas, el General Moisés Oliva y, en breve, el doctor Arízaga Luque y el señor Garaicoa, ya mencionados; de Previsión Social, don Francisco Boloña, y sucediéndole, el mismo señor Garaicoa; de Hacienda, don Luis Napoleón Dillon; de Guerra y Marina, el General Francisco Gómez de la Torre y, reeplazándolo, dicho señor Boloña. Esta Junta de Gobierno cayó por divergencias frente a la Junta Militar, y en realidad por la formidable resistencia, a veces oculta o disfrazada, que despertaron en ciertos círculos de banqueros y otros potentados las medidas que pretendió adoptar para mejorar la situación económica nacional y en especial la fiscal.

En aquel día de enero se organizó por la Junta Militar, llamada desde entonces "Consultiva" en vez de "Suprema", una segunda Junta de Gobierno, compuesta de don Julio E. Moreno, doctor Homero Viteri Lafronte, doctor Adolfo Hidalgo Nevárez, doctor Isidro Ayora, doctor Humberto Albornoz e ingeniero José Antonio Gómez Gault, asimismo titulares de los Ministerios: en su orden, de los del Interior, Relaciones Exteriores, Instrucción Pública, Previsión Social, Hacienda, y Guerra y Marina. También efímera fue la segunda Junta de Gobierno: luego de afrontar un levantamiento militar y ajetreos subversivos, que aducían desatenderse los ideales de la Revolución del 9 de julio, fue también vencida por la plutocracia. El 29 de marzo de 1929, es decir poco antes de disolverse, por medio del Ministro de Hacienda, logró fijar las bases y obtener el concurso de voluntades necesario para contratar los servicios de la "Misión Kemmerer", constituída por hacendistas norteamericanos a quienes presidía el doctor Edwin Walter Kemmerer.

2.835.—El 1º de abril de 1926, la Junta Militar sustituía a la Junta de Gobierno por un Presidente provisional,

investido de omnímodas facultades. A raíz de este acontecimiento, desapareció esa Junta castrense.

Presidente provisional fue nombrado el doctor Isidro Ayora, médico lojano nacido en 1879, quien había ocupado antes del 11 de enero de 1926 importantes cargos públicos, en los que dio a conocer su energía y su interés por la higiene, y desde esa fecha fue miembro de la segunda Junta de Gobierno provisional. Conservó la condición de Dictador hasta la reunión de la Asamblea Constituyente, la que se verificó el 9 de octubre de 1928 por convocatoria del 9 de julio de este año. La decisiva influencia del Dictador en el resultado de las elecciones de los miembros de ella demostró una vez más que nada había ganado la Nación por el golpe del 9 de julio, que se habían restablecido las corruptelas a las cuales pretendió destruir.

Para retardar la vuelta al régimen constitucional se adujo la urgente necesidad de resolver el problema económico nacional, y sobre todo el fiscal. A fin de que aconsejara las medidas apropiadas para su solución se había convenido antes del 1° de abril de 1926 con la "Misión Kemmerer", viniese ésta, la cual, suscrito el correspondiente contrato el 10 de abril, llegó en octubre de 1926, cam- la legislación referente a materias económicas y sobre todo financieras, y como parte de sus planes creó nuevas dependencias en la organización estatal. Los beneficios que de la labor de la "Misión Kemmerer" podían resultar, se perdieron por culpa del Gobierno del doctor Ayora como lo demostraron los técnicos norteamericanos que se pusieron al frente de la Contraloría y de la Superintendencia de Bancos, las que eran dos de esas dependencias. La conducta de aquél manifestó a las claras que el problema más grave para el Ecuador es el problema moral: la falta de moralidad había echado a perder las mejoras iniciativas, los más sanos propósitos.

La actuación del doctor Ayora como Dictador puso al Ecuador en el camino del desastre económico, el cual se reveló más tarde, influyendo en su caída; aun cuando transitoriamente se produjera una gran holgura fiscal, que permitió la construcción

de algunas vías de comunicación y la realización de obras que sirven a la higiene pública, las que no bastaron para impedir que aquél sobrevinera. Profundo descontento se produjo en el pueblo contra el Gobierno, y hubo intentos revolucionarios, severamente reprimidos.

2.836.—Las consecuencias de los desaciertos en que el Gobierno de Tamayo incurrió dentro del campo internacional, y uno accesorio en que cayó el de Córdova, manifestáronse plenamente en el período dictatorial.

Diligentes gestiones realizadas por el Ministro ecuatoriano acreditado en Bogotá no consiguieron impedir que, el 27 de octubre de 1925, recayera sobre el Tratado Salomón-Lozano la aprobación del Congreso de Colombia, Estado con el que, en protesta, el Ecuador terminó sus relaciones diplomáticas el 31 del mismo mes. Tanto el fracaso, ocurrido a partir de marzo de 1926, del plebiscito que debía versar sobre la nacionalidad de Tacna y Arica según el laudo del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, como —de manera más indirecta— el Convenio tripartito conexo con el Tratado Salomón-Lozano (apartados 2.832 y 2.833), indujeron al Congreso del Perú a ratificarlo el 21 de diciembre de 1927.

2.837.—Durante el tiempo del Gobierno de las dos Juntas provisionales y del Presidente provisional ocurrió algo muy importante para el desarrollo constitucional posterior: la concepción o tendencia colectivista, que, como ya lo expresamos (apartado 2.831), se manifestó en el tiempo en que era Presidente de la República el doctor Tamayo, se concretó en un Partido político, el Partido social-demócrata, que se formó en Quito el 20 de julio de 1925 y fue antecedente del Partido socialista, cuya asamblea constitutiva se efectuó el 13 de diciembre (Alfredo Pareja Diezcanseco, "Historia del Ecuador", Parte V, Capítulo IV), y cuya división en Partidos socialista y comunista, ambos colectivistas, fue posterior.

En el apartado 2.822 vimos cómo el militarismo disfrazado de liberal, impidió que los Partidos políticos influyeran en el Go-

bierno, y cómo dividiéndose en dos corrientes, originó dos caudillismos rivales, alfarismo y placismo. En el lapso materia del Capítulo 109 el primero es sangrientamente derrotado por el segundo, y la reacción de aquél consume sin provecho alguno grandes energías y recursos nacionales. El placismo, militarista por nacimiento, va perdiendo este carácter y convirtiéndose más bien en grupo plutocrático. Los militares derriban a la plutocracia dominante, en un movimiento que, iniciado por algunos jóvenes que acariciaban nobles ideales, ideales merecedores de quedar exentos del calificativo de militaristas, a la hora del triunfo ya ha sacrificado en parte a esos ideales, los que pronto lo serán totalmente, e instaura un franco militarismo. Los Partidos políticos se muestran activos en los últimos tiempos de la dominación plutocrática y en los siguientes al movimiento que la derroca, y se esfuerzan en influir efectivamente en la actividad estatal; pero no lo consiguen, ni bajo ella, ni bajo los Gobiernos dictatoriales que a nombre del Ejército imperan en el Ecuador desde dicho movimiento. A la Dictadura del doctor Ayora se le ha considerado por algunos como liberal, atendiendo a que, restaurando la influencia de quienes tomaron para defender intereses egoístas el nombre del liberalismo, fue combatida por los conservadores y a que mantuvo el sistema impropia y generalmente llamado "de separación entre la Iglesia y el Estado" (apartado 2.079): ese sistema es liberal, propugnado por el liberalismo; pero no se reduce a él, como es claro, el ideario liberal.

CAPITULO 110: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1929 AL DE EXPEDIR LA CONSTITUCION DE 1945

2.838.—Reunida desde el 9 de octubre de 1928 la Convención convocada por el Jefe del Estado doctor Isidro Ayora; en su sesión inaugural eligió su Presidente y su Vicepresidente a los doctores Agustín Cueva y Abel Gilbert, y Presidente interino de la República al doctor Isidro Ayora por cuarenta y siete votos, además de los que hubo dos en blanco; en sesión de 11 de octubre, se compuso la Comisión de Constitución,

presidida por el doctor Manuel María Sánchez; el Presidente doctor Cueva sugirió que se tomara como base para las discusiones el proyecto que, proveniente de la Comisión revisora nombrada en 1925, envió a la Asamblea el Ministro de lo Interior, y los Diputados J. A. Checa Drouet y Ricardo León lo acogieron como suyo para que fuera examinado por aquélla; en sesiones de 13 y 15 de octubre, se leyó el proyecto, que, por decisión adoptada en la segunda, pasó a la Comisión, juntamente con algunas sugestiones de la Misión Kemmerer y con el texto que para la Constitución propuso el prominente conservador doctor Rafael María Arízaga, quien fue miembro de la Comisión revisora y que al formularlo emitió algo así como un voto salvado; en sesión de 20 de octubre, el Presidente de la Comisión de Constitución pidió, y se aceptó, que su informe se conociera para el tercer debate, y que comenzara el segundo, el cual, iniciándose, prosiguió el 22 y el 23 de octubre, y fue fecundo en indicaciones; en sesiones de 6 y 7 de noviembre, instalándose en Comisión general, se conocieron puntos relativos al proyecto que los comisionados para elaborarlo, antes de la tercera discusión, plantearon a la Asamblea; en sesión de 3 de diciembre, presentó la Comisión de Constitución su proyecto para que fuera objeto del tercer debate, con exposición de motivos, y comenzó la lectura, que se extendió a las de 4 y 5 de diciembre; dióse tal debate los días 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 24, 27 y 28 de diciembre de 1928; 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 30 y 31 de enero; 1º, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 de febrero, y 1º, 2 y 4 de marzo de 1929, fecha en que, concluyéndose, preceptuóse pasara a Comisión para que propusiera su redacción; en las sesiones de 5 y 6 de marzo, introduciéndose cambios y disposiciones en el proyecto cuya discusión ya pareció terminada; se modificaron o añadieron preceptos al examinar, el 13, el 14 y el 15 de marzo, lo sugerido por la Comisión de redacción; ésta se discutió en sesiones de 18, 19, 20, 21 y 22 de marzo; después de la lectura general del proyecto de Constitución, se declaró auténtico su texto y se firmó por los Diputados, en sesión de 26 de marzo, fecha en que el Presidente interino de la República ordenó la promulgación; en la de 27 de

marzo, por cuarenta y dos votos, además de los que se dieron seis a don Neptalí Bonifaz y tres al doctor Rafael María Arízaga y se emitieron dos en blanco, eligióse Presidente de la República al doctor Isidro Ayora, quien prestó la promesa el 17 de abril; en la de 18 de junio terminaron las labores, por formal declaración de su Presidente, doctor Cueva (Actas de la Convención).

El predominio de intereses antagónicos sobre los nacionales, el menosprecio del Orden jurídico y la moral y la indebida influencia del Jefe del Estado en esferas dentro de las que procede la fiscalización de sus actividades, vicios que se propuso extirpar la Revolución de 9 de julio de 1925 (apartado 2.834); manifestáronse acentuados en las actitudes que se asumieron dentro de la Asamblea Constituyente cuando debió conocer de las irregularidades gubernativas que, impidiendo el cabal desempeño de sus cargos a los dos aptos y pulcros técnicos norteamericanos contratados para ser Superintendente de Bancos y Contralor General de la Nación por efecto de las inovaciones que introdujo la Misión Kemmerer (apartado 2.835), causaron cesaran en tales cargos. En cuanto al primero, como el Diputado señor don Teófilo Sáenz, en sesión de 10 de noviembre de 1928, dijese que el Presidente de la Asamblea ordenó que no se diera lectura del informe presentado por el Superintendente de Bancos señor Harry L. Tompkins por ser demasiado extenso, aquel dignatario manifestó que, pese a la necesidad de mantenerlo en reserva, estaba a disposición de los Diputados; pero, ante un requerimiento del Diputado señor Castillo de que el informe se distribuyera a los miembros de la Convención, la Secretaría, en sesión de 13 de noviembre, manifestó que lo hará luego que lo devuelva la Comisión especial que lo tiene; en sesión de 14 de noviembre, el Diputado señor Temístocles Terán recordó que en el informe, leído por él con algunos colegas, se expresa que "El Superintendente de Bancos no ha podido ejercitar todas sus atribuciones por cuanto se han puesto en práctica influencias políticas e intereses creados"; en sesión de 29 de diciembre, se conoció un oficio por el que el Ministro de Hacienda, la víspera, refutando ante el Presidente de la Asamblea una comunicación que le enderezara el

señor Tompkins el 15, transcribe partes de ella, entre otras una en que afirma haberse creado sin necesidad el cargo de Intendente de Bancos de Guayaquil para dárselo al señor Luis Alberto Carbo, cuñado del doctor Isidro Ayora. Proponiéndose resolver el contrato celebrado con el señor James Edwards para el ejercicio del cargo de Contralor por no haber informado al "Poder Ejecutivo" sobre él; en sesión de 20 de mayo de 1929, el Diputado señor Roberto Crespo Ordóñez formuló el aserto de que al informe presentado a la Asamblea lo conoció en su Secretaría, y uno de los dos titulares de ella, doctor Antonio Quevedo, dejó entrever que tal vez fue devuelto y, por cuanto el Diputado doctor Boloña recordara a la Secretaría el deber de guardar los documentos que recibe, el mismo titular contestó serle imposible informar de lo tratado en sesión secreta, y se instaló en una de este carácter la Convención (Actas citadas).

2.839.—Como lo vimos en el Capítulo 82 (apartados 2.262-2.266); la Constitución de 1929 introduce grandes innovaciones en el Derecho Constitucional ecuatoriano: el establecimiento de un régimen presidencial mitigado por matices parlamentarios tan subidos que le hacen casi intermedio entre el presidencial puro y el parlamentario; el incremento de la importancia del Congreso Pleno; el otorgamiento de múltiples facultades al Senado sin cooperar con la otra Cámara; la representación funcional en la integración del Congreso; el reconocimiento de la función social de la propiedad y de la finalidad integral del trabajo. Dichos representación y reconocimiento son repercusiones, en la parte orgánica y en la parte dogmática, respectivamente, de la pérdida del predominio de la concepción o tendencia individualista en la elaboración de la norma más alta del Derecho positivo: se producen por influencia de las tendencias o concepciones transpersonal y colectivista (apartados 621, 622, 623, 625).

Es la Convención que, reunida desde el 9 de octubre de 1928, dicta la Constitución de 1929, la primera de las ecuatorianas en la que se manifiesta la influencia de la concepción o tendencia política colectivista, la primera en cuyo seno actúan portavoces

o defensores de ella. No es tan sólo la acción directa del colectivismo la que merma el ascendiente del individualismo en la vida nacional: en el período que es materia del presente Capítulo 110, depúrase de casi todos los ribetes de individualismo el conservadorismo ecuatoriano, que, a pesar de que por la misma esencia del conservatismo se informa en su conjunto por la concepción política transpersonal, desde que nació aceptó algunos puntos propios de la ideología individualista; como se comprende si se recuerdan la relación ideológica que hicimos notar existe entre los conservadores y quienes iniciaron y sostuvieron la fase auténticamente quiteña de la lucha encaminada a obtener la emancipación respecto de España, y la verdad de que los segundos pertenecían al grupo de los que abrazaron la causa de la independencia adheridos a las concepciones políticojurídicas dominantes en los Estados ibéricos cristianos medioevales y aceptaron de la "ideología contemporánea" (individualista) uno que otro punto, no opuesto al Catolicismo (apartados 2.693, 2.694, 2.699, 2.700, 2.701 y 2.753); y hasta el Partido liberal, individualista por esencia, abdica, como ya lo expresamos, la rigidez de su individualismo, aceptando en ciertas materias algunos aspectos de las concepciones políticas opuestas.

2.840.—"La actuación del doctor Isidro Ayora como Dictador puso al Ecuador en el camino del desastre económico", expresamos en el apartado 2.835. Este desastre se reveló cuando ya el doctor Ayora era Presidente constitucional, y se unió a la desconfianza que la gran mayoría del pueblo tenía de él, por conocer que bajo su régimen habían reinado la inmoralidad y el derroche en el manejo de los fondos públicos, y a la prueba de que también respecto del sufragio negó los ideales de la Revolución del 9 de julio de 1925; para provocar su caída. Uno de los principales antecedentes de ésta constituyó la del Ministro de lo Interior don Julio E. Moreno, quien fue forzado a separarse de su cargo a raíz de que en la Legislatura de 1930, en el curso de una interpelación, se acreditó mediante documentos por él suscritos que intervino para imponer su influencia adversa a que fuera electo Senador provincial un digno ciudadano que no

agradaba al Régimen. El levantamiento de un batallón apoyado por un motín callejero, expresión de la opinión popular, obligó al doctor Ayora a presentar su renuncia al Congreso, quien la aceptó el 24 de agosto de 1931.

2.841.—Durante la Presidencia constitucional del doctor Ayora, un acontecimiento, vinculándose con errores pretéritos no muy remotos (apartado 2.832), robusteció la soledad del Ecuador: el 3 de junio de 1929, se firmó en Lima por representantes de Chile y Perú el Tratado de límites que finiquitaba el problema que existía entre ambos Estados.

Es congruente vincular con lo expuesto en el párrafo anterior las dilatorias que presentó el Perú cuando el Ecuador le invitó el 9 de diciembre de 1929 a cumplir el Art. 4º del Protocolo Ponce-Castro Oyanguren (apartado 2.832).

Acogiendo lo sugerido por la Argentina, el 19 de agosto de 1931, Ecuador y Colombia reanudaron sus relaciones diplomáticas, prescindiendo de sus pasadas diferencias.

2.842.—Antes de renunciar, el doctor Ayora nombró Ministro de lo Interior al Coronel Luis Larrea Alba, quien, con arreglo a la Constitución, se hizo cargo interinamente de la Presidencia de la República.

El Coronel Larrea Alba, militar que gozaba de prestigio y era tenido como izquierdista; aduciendo la necesidad de adoptar medidas enérgicas para resolver el problema económico, pretendió asumir la Dictadura; pero la mayor parte del Ejército desestimó sus planes, y fue obligado a dimitir el 15 de de octubre de 1931.

2.843.—Para que se encargara de la Presidencia de la República, conforme con la Constitución; antes de renunciar, el Coronel Larrea Alba nombró Ministro de lo Interior al doctor Alfredo Baquerizo Moreno, quien era entonces Presidente del Senado y ya lo fue de la República (apartados 2.827 y 2.830), como Encargado y como Titular.

Pocos días después de haber llegado a la Presidencia de la República el doctor Baquerizo, se efectuaron, el 20 y el 21 de octubre de 1931, las elecciones de Jefe del Estado para el próximo período constitucional. En ellas, libres y puras, triunfó, como se esperaba, don Neptalí Bonifaz, quien ya obtuvo varios votos para Presidente de la República al verificar la designación presidencial la Asamblea Constituyente en 1929. La candidatura del señor Bonifaz fue apoyada por muchos liberales y por casi todos los ciudadanos de tendencia conservadora.

Por el pueblo, decididamente, en su mayoría, porque confiaba en la honorabilidad suya y esperaba que bajo su presidencia no habría despilfarro ni deshonestidad en el manejo de los fondos públicos; pero, por desgracia, en todo lo relativo a su candidatura primaron los sentimientos mientras se desoía la voz de la razón, y así se desadvirtió un grave problema que habría de presentarse una vez triunfante aquélla: el de la nacionalidad del señor Bonifaz.

Consta en documentos de irrefragable valor probatorio y por declaraciones del mismo señor Bonifaz que éste es peruano: pero ni Bonifaz ni la gran mayoría de sus partidarios acepta se ponga en tela de juicio su nacionalidad ecuatoriana, y a los razonamientos se responde con amenazas o con meros alardes de sentimentalismo o intemperancia. Con todo, en algunos adictos de Bonifaz llega a producirse la duda sobre la ideoneidad de él para la Presidencia por razón de la nacionalidad, y esto irrita aún más a las masas bonifacistas. En un ambiente saturado de enconos, recelos y amenazas, se reúne el Congreso de 1932, el cual, después de prolongada discusión, declara en sesión de 19 de agosto del citado año y por pequeña mayoría —cuarenta y seis votos favorables contra treinta y ocho negativos—, "que el señor Neptalí Bonifaz, aunque ha obtenido la mayoría numérica de votos en las elecciones presidenciales últimas, no reúne las condiciones que requieren la Constitución y las leyes para ejercer el cargo de Presidente de la República". Una parte de la población civil y del Ejército desacata la decisión del Congreso, y el 27 de agosto se declara en abierta rebelión, en Quito, originando una guerra ci-

vil corta y sangrienta que termina, el 2 de septiembre, por un arreglo que equivale a la derrota de aquélla.

2.844.—El doctor Baquerizo, presionado por los insurrectos, presentó, el 27 de agosto, la renuncia de su cargo, el que recayó, en virtud de haber sido, el 28, aceptada la dimisión por el Congreso, en don Carlos Freile Larrea, Ministro de lo Interior nombrado para el efecto y partidario del señor Bonifaz.

La Constitución de 1929, difiriendo de las otras ecuatorianas, da expresamente, en cuanto al subrogante, reglas distintas de las que se refieren al caso de falta definitiva del Presidente titular de la República por perder su calidad antes del tiempo pasado el cual le sucede otro investido de ella, o de falta temporal (apartado 1.389); para el caso de que el ciudadano electo para la Presidencia de la República no llegue a posesionarse de ésta: en este caso toca, según el Art. 76 de la Constitución de 1929, hacerse cargo de la Presidencia de la República al Presidente del Senado, y en falta de éste, al Presidente de la Cámara de Diputados, al Vicepresidente del Senado y al de la Cámara de Diputados, en su orden. Como el 1º de septiembre comenzaba el nuevo periodo presidencial para el que fue electo el señor Bonifaz, en esa fecha tocaba encargarse interinamente de la Presidencia de la República al Presidente del Senado. Este era el doctor Alberto Guerero Martínez, quien había actuado como el más alto dirigente en la campaña que se desarrolló contra los rebeldes bonifacistas.

Por cuanto fue el 2 de septiembre cuando se terminó la guerra civil, al finalizar ésta era ya Presidente constitucional interino de la República el doctor Alberto Guerrero Martínez, personaje muy influyente en el grupo gobernante al que derribó el movimiento militar del 9 de julio de 1925.

El doctor Alberto Guerrero Martínez, en armonía con sus antecedentes de hombre público, preparó, para las próximas elecciones presidenciales, un decisivo fraude. De acuerdo con la correspondiente convocatoria, realizáronse aquéllas dentro del mis-

mo año de 1932. La mayoría del pueblo apoyaba la candidatura de un conservador; pero el doctor Guerrero Martínez sostuvo la de un liberal, el señor Juan de Dios Martínez Mera, quien triunfó por las irregulares maniobras que realizaron los agentes del Encargado de la Presidencia. El Congreso, prolongando sus sesiones para el efecto, aprobó la burla de la voluntad popular y del derecho de sufragio, pues declaró electo Presidente de la República para el próximo período al señor Martínez Mera, quien tomó posesión del cargo el 5 de diciembre de 1932.

2.845.—Con el Gobierno interino del doctor Guerrero Martínez comenzó un conflicto colombo-peruano, causado por haber sido Leticia, población colombiana de la Región oriental, asaltada, el 1º de septiembre de 1932, por "un grupo de individuos" que incluía "soldados y oficiales del Ejército del Perú" (comunicado del Gobierno de Colombia). Pareció posible aprovechar de las circunstancias para solucionar el problema limítrofe ecuatoriano-peruano. El 9 de noviembre inquirió el Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima al Gobierno del Perú sobre la iniciación de las conferencias previstas por el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, y, obtenida inmediata respuesta favorable, el 12, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador fijó públicamente su posición en el conflicto, proclamando en cierta manera la neutralidad (apartado 2.832).

2.846.—El señor Juan de Dios Martínez Mera nació en Guayaquil en 1875. Desde muy joven fue militante activo en las filas del liberalismo: en 1895 se alistó en las fuerzas de don Eloy Alfaro. Había desempeñado algunos cargos públicos altos e importantes, y ocupado al estallar el movimiento militar del 9 de julio de 1925 prestante situación en una de las empresas que aprovechaban para sus intereses particulares de sus estrechos y fuertes ligámenes con los principales titulares del Gobierno o con los que tras de bastidores influían decisivamente en éste, y que fueron el principal blanco de los ataques de la primera Junta de Gobierno surgida de aquel golpe, el cual momentáneamente contrarrestó el poderío de los círculos que así utili-

zaron esa clase de vinculaciones, pero no impidió que pronto recobraran su influencia decisiva en la marcha del Estado.

Grande fue la impopularidad del señor Martínez Mera desde que llegó a la Presidencia de la República, a causa de haberla obtenido por medio del fraude y de la burla de la voluntad y los derechos populares; y aumentó, sobre todo por gobernar con un ciculo estrecho —que se presentaba como liberal—; por su incapacidad para resolver el problema económico, que cada día se hacía sentir con mayor crudeza en las grandes mayorías, y por el general disgusto con que se miró su conducta en lo internacional, dentro de las delicadas circunstancias que para el Ecuador produjo el conflicto colombo-peruano de Leticia, frente al cual, iniciadas ya las consiguientes actividades bélicas, el Gobierno ecuatoriano mantuvo su actitud de neutralidad, censurada por el Partido conservador y el señor doctor José María Velasco Ibarra, quienes propugnaban apoyar a Colombia, pese a que ésta se resistió a todo compromiso de reciprocidad para el caso de recibir apoyo militar, y así justificaba dicha actitud. En mayo de 1933 se sublevaron unos batallones en Riobamba, y la subversión fue debelada; pero iba condensándose el descontento popular de manera más amenazante para el Jefe del Estado: se preparaba una terrible oposición en el Congreso.

A los cinco días de instalada la Legislatura de 1933, es decir el 15 de agosto, ella, por cuarenta y nueve votos contra veintidós, aprueba la moción en la que, considerando a la falta de "base democrática" del Presidente de la República y la de eficacia de su labor y tomando a la segunda como efecto de la primera, se le insinúa renuncie su cargo. El señor Martínez Mera rechaza la insinuación, y se apresta a contrarrestar la labor adversa del Congreso, ya por medio de gestiones desplegadas ante el Ejército, ya por la formación de partidas de garroteros que tratan de intimidar a los miembros de la Legislatura y al pueblo en general. Entonces el Congreso, que ante las amenazas redobla su espíritu combativo, gracias sobre todo a la energía, las dotes oratorias y las otras cualidades intelectuales y morales del doctor José María Velasco Ibarra, Presidente de la Cámara de Diputados; se de-

dica a privar al Presidente de la República de los Ministros de Estado, imponiendo a todos los que nombraba, votos de desconfianza. Un Diputado, concretando el espíritu dominante en el pueblo y en el Congreso y fundado en la Constitución, presentó acusación contra el Presidente de la República a su Cámara, quien, acogiéndola, la interpuso ante el Senado, el cual, previo informe de la respectiva Comisión de su seno —informe aprobado por unanimidad—, privó, el 17 de octubre, al señor Martínez Mera del cargo de Presidente de la República y declaró vacante a este cargo. Así la acusación como el informe de la Comisión del Senado destacaron el "Intento dictatorial" (palabras del segundo) atentatorio "contra el Poder Legislativo" (palabras de la primera). La decisión condenatoria dictada por el Senado se basó en el número 2º del Art. 39 y en los Arts. 40, 80, 84 y 85 de la Carta Política, que establecen el juzgamiento del Presidente de la República por el Senado previa acusación de la otra Cámara; determinan las sanciones aplicables, entre las que se cuenta la destitución; prescriben que por ésta cese en su cargo el Presidente de la República; y enumeran los actos por los que es "especialmente" responsable, comprendiendo en su conjunto el de "atentar contra los otros podres e impedir la reunión o deliberaciones del Congreso".

El señor Martínez Mera, fallidas todas sus maniobras dirigidas contra el Congreso, ante su destitución no hizo sino lanzar una protesta contra él.

2.847.—Hízose cargo interinamente de la Presidencia de la República, con arreglo a la Constitución, el Ministro de lo Interior doctor Abelardo Montalvo, el 20 de octubre de 1933. "El 23 de los mismos mes y año convocóse a elecciones de Presidente de la República, las mismas que se efectuaron en los días 14 y 15 de diciembre" (Manuel A. Yépez, "Capítulos-Apuntes Varios").

En las elecciones, cuyas pureza y libertad fueron respetadas y garantizadas, obtuvo triunfo abrumador el candidato doctor José María Velasco Ibarra, quien, previos el escrutinio y la cali-

ficación del Congreso, se posesionó del cargo el 1º de septiembre de 1934. La inmensa mayoría del pueblo, en la que se contaban muchos liberales y casi todos los ciudadanos de tendencia conservadora, apoyó con entusiasmo la postulación del doctor Velasco Ibarra.

2.848.—El 18 de octubre de 1933, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, por nota enderezada al Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima, invitó a su Gobierno "Para iniciar sin demoras" en dicha Capital "las negociaciones directas convenidas en el Protocolo firmado, en Quito, el 21 de junio de 1924; para el arreglo de las cuestiones de límites pendientes" entre los dos Estados (apartado 2.832). Dicho Gobierno acreditó una misión especial en Lima, respondiendo a la invitación, y solicitó del peruano que, no obstante las negociaciones que se iniciarían en su Capital, se enviaran a Washington sus delegados para negociar un arreglo definitivo, cumpliendo el Art. 1º del mencionado Protocolo. Como consecuencia, el 31 de enero de 1934, los Agentes diplomáticos del Ecuador y Perú solicitaron la venia respectiva de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo Presidente manifestó su complacencia en febrero de 1934.

El 13 de abril de 1934 inaugurándose en Lima las negociaciones ecuatoriano-peruanas relativas al asunto fronterizo; pero, faltando a su promesa de presentar en breve su propuesta de línea demarcatoria, la Cancillería peruana entró en prolongadas dilaciones, pendiente como se hallaba del resultado a que llegase la Conferencia que mantenían en Río de Janeiro Colombia y Perú para solucionar su diferendo, el cual presentaba caracteres alarmantes. Esa Conferencia culminó con buen éxito, pues el 24 de mayo de 1934, en Río de Janeiro, Colombia y Perú celebraron el Protocolo de Amistad y Cooperación, por el que mantenía en vigencia el Tratado Salomón-Lozano (apartado 2.832), y el Perú, a cambio de la devolución de Leticia, recibía perspectivas de ventajas futuras. El Gobierno ecuatoriano, que muy poco antes dio muestras de inclinación hacia Colombia, pudo contemplar al Perú nada conciliador después del Protocolo.

2.849.—Don José María Velasco Ibarra nació en Quito en 1893. El talento, la energía, la honorabilidad y la basta cultura que distinguieron a sus padres, y las consecuentes cualidades del ambiente en el que se formó, debieron de influir para la gran inteligencia, la firmeza de carácter, la probidad y la ilustración que había manifestado José María Velasco Ibarra, quien después de lucidos estudios graduóse de abogado. Se preocupó constantemente de la suerte de su Patria. Así en su labor conectada con su condición de jurista como en la actividad directamente vinculada a la política, se distinguió más por la enseñanza y difusión de doctrinas sociológicas y políticas que por los otros géneros de actuación. Este aserto, por lo que se refiere a la política, sólo se aplica hasta cuando el doctor Velasco Ibarra es elegido Diputado: desde entonces, une a esas enseñanza y difusión los otros aspectos de lo político, y como Presidente de la Cámara de Diputados dirige y orienta la campaña del Congreso contra Martínez Mera, llegando a ser cuando la caída de éste la máxima personalidad política de la Nación.

El doctor José María Velasco Ibarra es liberal, y porque lo es sinceramente, se manifiesta implacable adversario de quienes toman al liberalismo como disfraz para sus designios de captar el Poder y conservarse en él con el objeto de ejercerlo en provecho exclusivamente propio y prescindiendo del bien común: rechaza la conducta de cierta facción que pretende ser el Partido liberal y actúa e nnombre del liberalismo.

Desde la Presidencia de la República emprende el doctor Velasco Ibarra una intensa labor administrativa, se muestra celoso por la corrección y el acierto en el manejo de los fondos públicos y garantiza el sufragio en su pureza; pero, por efecto de la violencia que lo caracteriza y de la injusta y antipatriótica oposición, obra casi exclusiva del referido grupo faccioso, quien se había creído dueño del Ecuador y movía a otros grupos de ciudadanos inquietos o ingenuos; incurre en infracciones de algunas normas jurídicas y cae en graves desaciertos al juzgar a los hombres y en particular al escoger a sus inmediatos y principales colaboradores, a cuyas fallas no alcanzan a contrarrestar por com-

pleto la laboriosidad ni la energía del Jefe del Estado. Estos infracciones y desaciertos, sumados a los intereses de la facción que pretendía representar al liberalismo y que contaba con varios adeptos suyos en el Congreso, hicieron que en la Legislatura de 1935 se presentara fuerte oposición contra el Presidente de la República, quien contaba, empero, con la mayoría de ella y con el decidido apoyo de la del pueblo. La oposición parlamentaria se mostraba más y más activa, y por desgracia, como —según ya se ha podido suponer— muchos de quienes la sostenían obraban por móviles ajenos al bien de la Patria y a la observancia del Orden jurídico, no se concretó en la demanda de la sanción condigna para los actos antijurídicos producidos por ciertos órganos estatales ni en la de mejora del personal que se hallaba junto al Presidente de la República, sino que en general buscó por maniobras arteras la caída de éste. Entretanto, las masas populares adictas al doctor Velasco Ibarra, en parte a causa de que su temperamento arrebatado era impropio para apaciguarlas y en parte a causa de la ineptitud o inconsciencia de algunos de los que le rodeaban, se dedicaron a amenazar y vejar a los congresistas opositores.

La oposición estaba en minoría en el Congreso y en la Cámara de Diputados, mas contaba con la mayoría del Senado. Esta decidió dejar de concurrir a las sesiones, conservando su pertenencia a la Cámara, "por falta de garantías", e infringió así el Art. 25 de la Constitución vigente (la de 1929), según el que "Las Cámaras .... sólo de común acuerdo podrán .... suspender sus sesiones por más de tres días". El doctor Velasco Ibarra, en vista de la actitud asumida por el Senado y obrando precipitadamente, confundiendo transgresión de la Carta Política con su violación; expidió, el 20 de agosto de 1935, un Decreto que partía del supuesto de que había sido rota por la decisión de la mayoría del Senado, y en consecuencia convocaba a Asamblea Constituyente para el 12 de octubre del mismo año, fijaba los días 15 y 16 de septiembre para la elección de Diputados a la Convención y disponía que la Constitución de 1906 fuera norma supletoria que rigiera hasta la reunión de aquélla en cuanto no se opusiera a las provenientes del Dictador.

El doctor Velasco Ibarra, por precipitación, por ingenuidad y también por dignidad y elevación moral, prescindió de consultar personalmente el sentir del Ejército, y se lanzó a la Dictadura "basado en datos falsos", como él mismo lo expresó. La mayor parte, la casi totalidad, de aquél se declaró en contra de la Dictadura del doctor Velasco Ibarra, y una comisión de militares le pidió que dimitiera. El doctor Velasco Ibarra presentó el 21 de agosto su renuncia ante el Congreso, quien la aceptó por unanimidad y apludió la actitud del Ejército.

La caída del doctor Velasco Ibarra entrañó un grave mal para el Ecuador, desde múltiples puntos de vista: privó al segundo de un Gobierno patriota, demócrata y muy eficaz en lo administrativo; significó la victoria de la facción que, con el nombre de Partido liberal, iba hacia el Poder y a su ejercicio perpetuo, por medio del fraude electoral y la fuerza para servir a los intereses del círculo que la integraba, despreciando al bien público y al pueblo; lo fue para el personaje vencido, que por la estrechez y austeridad del medio en que se formó, había permanecido alejado de ciertas lacras de la vida social y de las correlativas maquinaciones, y que, impulsado por su natural vehemencia, tomó a la derrota suya como fracaso de los principios por los que había luchado, y en adelante cayó en cierto escepticismo cuanto a ellos y los enarboló en sus luchas para dar a éstas color y calor, con sinceridad cada vez más tenue.

2.850.—Durante el corto Gobierno del doctor Velasco Ibarra, el Protocolo colombo-peruano que terminó el conflicto de Leticia, se ratificó por el Congreso del Perú, el 3 de noviembre de 1934. Poco después de fenecido aquél Gobierno; en septiembre 17 de 1935, por el Senado de Colombia.

Aduciendo la previa necesidad de puntualizar la índole del arbitraje encomendado por el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, al Presidente de los Estados Unidos, quien ejercería el de equidad según el criterio del Ecuador, y el de Derecho según el del Perú, cuya opinión estribaba en la de que aquel Protocolo actualizó el Pacto Espinosa-Bonifaz (apartado 2.807); el Gobierno de

Lima logró que finalizaran las negociaciones que habíanse iniciado en esa Capital, y se resistió al requerimiento de que una delegación suya se enviara para iniciar en Washington con la ecuatoriana las previstas negociaciones directas.

2.851.—Se encargó de la Presidencia de la República, "a requerimiento del ejército", como después lo afirmó; el Ministro de lo Interior doctor Antonio Pons, de quien se dice que la renuncia de su cargo que presentó al doctor Velasco Ibarra se aceptó por éste antes de cesar en el cargo de Presidente de la Repúb.ica.

Se convocó, de conformidad con la Constitución, a elecciones de nuevo Presidente titular de la República para los días 13 y 14 de octubre. El Encargado de la Presidencia de la República manifestó desear que se unieran los liberales y los izquierdistas en torno de un solo candidato para impedir el triunfo del conservatismo; pero, mientras éste lanzó una sola candidatura y trabajaba con entusiasmo y cohesión por su causa; los liberales —es decir, quienes actuaban a nombre del liberalismo—, esperándolo todo del favor oficial, proclamaron dos, y una los izquierdistas; de tal manera que fallaron los deseos del doctor Pons y se presentaba seguro el triunfo conservador en las elecciones. Para evitarlo y aduciendo la necesidad de salvar las instituciones y conquistas liberales, el doctor Pons, declarándolo la única fuerza organizada de la Nación, declinó el 26 de septiembre el Mando ante el Ejército, quien le obligó a encargarse del Poder, según propia afirmación, y lo asumió, declaró vigente como norma supletoria la Constitución de 1906 y delegó el Mando supremo al ingeniero señor Federico Páez, probando por su actitud que no era la defensa del Orden constitucional lo que le movió a rechazar la dictadura del doctor Velasco Ibarra, sino las cualidades que éste había manifestado hasta entonces.

2.852.—El ingeniero señor Federico Páez ocupaba al momento de llegar al Poder supremo el Ministerio de Obras Públicas. Había sido el señor Páez "Hombre sumamente simpático, cortés, benévolo, con el don de la camaradería amis-

tosa, llano, inteligente, irónico, despreocupado", ameno conversador, "ingenioso a la quiteña", elegantemente escéptico, "suavemente cínico" a la manera francesa. "Hasta 1935 se había contentado" con obtener "contratos por medio de amigos colocados en altos puestos, con tal o cual cargo relacionado con su profesión de ingeniero o con alguna Senaduría por las provincias orientales, recorridas en parte cuando joven" (Luis Robalino Dávila, "Meditaciones de Ayer y de Hoy": "Los últimos cuatro años"). Carente de principios políticos, las finalidades que perseguía pueden resumirse en la de conseguir las mayores comodidades en la vida sin salir de su ociasidad, ya proverbial.

Llegado el ingeniero señor Páez a la Jefatura del Estado, su cinismo alcanzó proporciones tales que le volvieron repugnante, su afán de comodidades unido al amor para el ocio hizo de él un gobernante falto de todo sentido de responsabilidad y anheloso tan sólo de prolongar lo más posible su permanencia en aquélla: sólo conservó atractivos personales para un estrecho círculo que le rodeaba y que tenía directamente a su cargo las tareas gubernativas, íntimamente conectado tras bastidores con el grupo que tomaba el nombre de Partido liberal y que ejercía en verdad influencia decisiva.

La Dictadura del señor Páez se manifestó en un principio apasionadamente izquierdista y anticatólica, y después pareció inclinarse más bien al liberalismo y persiguió a los políticos de tendencia colectivista, y para detener el descontento popular gestionó la celebración de un "Modus vivendi" con el Vaticano, celebración que, junto con la de una "Convención adicional que lo integra y confirma" (Julio Tobar Donoso, "Las Relaciones entre la Iglesia y el Estado Ecuatoriano"), se verificó el 24 de julio de 1937. El "Modus vivendi", según su nombre lo indica, es un pacto que regula transitoriamente las relaciones de la Iglesia y el Estado civil, para preparar la completa armonía de ambos.

Sin embargo, las inclinaciones del señor Páez hacia una u otra tendencia política no se deben a que participe de su ideología, ya que ésta supone preocupación por el bien común; sino

a que procura por ese medio prolongar su estadía en el Poder. A lo mismo sirve también la súbita benevolencia para con la Iglesia, cuyo adversario declarado había sido. Todo lo complementa el Dictador adulando al Ejército, en cuyo seno abundan los veloces ascensos de grado.

El alzamiento de un batallón ocurrido el 28 de noviembre de 1936 en Quito ocasionó que la Dictadura adquiriese ribetes fascistas, como lo manifestó en lo interior la "Ley de Seguridad Nacional", audazmente negadora de múltiples libertades, y se rebeló, cubriendo de oprobio a nuestra Patria, en lo internacional, campo en el que, después de que el Ecuador fue nombrado miembro del Consejo de la Liga de las Naciones, su Gobierno obstó a la efectividad de las sanciones decretadas contra Italia por su invasión de Etiopía, y consiguió que su delegado eludiera indecorosamente expresar su criterio respecto de la culpabilidad de la Alemania nazi por haber infringido el Pacto de Locarno.

Ciudadanos de todas las tendencias políticas formaron la "Junta de Defensa Democrática", que contaba con representaciones de todos los Partidos y tenía por finalidad buscar el retorno al régimen constitucional y condenar los excesos de la Dictadura. Esta convocó a elecciones de Diputados a una Asamblea Constituyente, elecciones que se realizaron, en julio de 1937, con la sola participación de empleados y funcionarios públicos, y sobre todo con la de soldados y policías, y la abstención total de los Partidos. Esas "elecciones" en nada oscurecían el tinte fascista del régimen, pues eran tan sólo expresión de la voluntad de éste.

2.853.—La Convención inauguró sus sesiones en Quito el 10 de agosto de 1937; designó su Presidente a don Alberto Donoso Cobo y Vicepresidente al doctor Francisco Ochoa Ortiz, en esa fecha, dentro de la cual adoptó como norma supletoria la Constitución de 1906 y eligió Presidente constitucional interino de la República al ingeniero Páez, quien defendió en su Mensaje la "actitud que por disposición expresa" suya "tomó la Delegación ecuatoriana en lo referente a las sanciones propuestas contra Alemania, e impuestas a Italia"; en sesión de 16 de agosto

nombró a los doctores Julio Tobías Torres, Daniel Córdova Toral, Angel Rafael Hidalgo Zambrano, Fausto Navarro Allende y Manuel Eduardo Cadena Arteaga para integrar la Comisión de Constitución; en la de 24 de agosto decidió que su proyecto fuera objeto de tres discusiones, e inició la primera, que siguió en las sesiones de 26 y 31 de agosto; 1º, 2, 3, 6, 7, 9, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 27 y 29 de septiembre, y 1º, 4 y 5 de octubre, fecha en que terminó, habiendo establecido el sistema unicameral; en sesión de 7 de octubre, inició el segundo debate, que concluyó en la de 8 de octubre; en la de 18 de octubre, conoció indicaciones para el proyecto. Ni hay acta posterior al 22 de octubre, ni acta alguna se halla suscrita (Actas de la Asamblea). La Convención fue clausurada el 23 de octubre de 1937.

En esta fecha el Ejército obligó a renunciar al señor Páez; desconoció a la Asamblea que él había reunido, por no representar al pueblo ecuatoriano; y encargó el Poder supremo al General Alberto Enríquez, hasta que se convocase a una Asamblea Constituyente cuyos miembros fueran electos en forma democrática por los Partidos políticos.

2.854.—Bajo el Mando del ingeniero señor Páez, el Ecuador, inclinándose ante el criterio de que sería Arbitro de Derecho el Presidente de los Estados Unidos según el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren (apartado 2.832), suscribió en Lima con el Perú el 6 de julio de 1936, para establecer "la manera de proseguir la ejecución" de aquél, un Acta, sobre la base de la cual los dos Estados acreditaron en Washington sus Delegaciones, quienes inauguraron su cometido en sesión solemne, con asistencia del Presidente mencionado y el Secretario de Estado norteamericano. Por desgracia, cuando el Ecuador le presentó propuestas precisas para la demarcación territorial; el Perú, aduciendo la tesis de que ellas implicaban reinvindicación, sin reducirse a delimitación, y sólo en ésta consistía el problema pendiente; opuso dilatorias, que se prolongaban todavía cuando se cambió el Gobierno ecuatoriano.

La actitud favorable para la agresión bélica de los Estados fascistas asumida por el Ecuador en la Liga de las Naciones, indudablemente afectaba a la posición de él frente a las usurpaciones peruanas.

2.855.—El nuevo Dictador es un militar que carece de suficiente formación intelectual, pero posee una clara inteligencia y desde el Poder revela en muchos de sus actos sinceridad y buena fe. Ha tenido hasta el momento de encargarse del Mando supremo el cargo de Ministro de Defensa Nacional, y llegó a General en virtud de veloz ascenso otorgado por el señor Páez, desde el grado de Comandante.

La nueva Dictadura hace públicos graves defectos y faltas de la anterior, prosigue en el derroche de ascensos militares, se inclina hacia la izquierda, y, a diferencia de la del señor Páez, da por lo general libertad a la prensa.

El 25 de abril de 1938 se expide la Ley de Elecciones para las de Diputados a la Asamblea Constituyente que debe reunirse el 10 de agosto. La Ley dispone que cada una de las provincias designe tres Diputados, de los cuales uno lo será por las Derechas, uno por el Centro y uno por las Izquierdas, y que para votar sea necesario inscribirse como miembro o simpatizante de uno de los Partidos políticos de cualquiera de las tendencias; y determina, para el efecto de la inscripción, cuales son los Partidos correspondientes a ellas: el Partido conservador, Partido de derecha; el Partido liberal, Partido de centro, y el Partido socialista y Vanguardia Revolucionaria Socialista, Partidos de izquierda. El principal defecto de la Ley consiste en no considerar la población de las provincias ni el número de votos que obtengan las tendencias políticas: concede igual número de Diputados a todas las provincias y a todas las tendencias políticas. Sin embargo, al General Enríquez, cuanto a la Ley de Elecciones, corresponde un mérito, muy raro en el Ecuador: la expide para que rija efectivamente al sufragio, y no para que sea un disfraz del fraude o de la imposición gubernativa, no para que dé a la voluntad del Jefe del Estado la apariencia de expresión de la voluntad popular.

Realizadas las elecciones conforme a la Ley; en ciertos lugares, con fallas e irregularidades, no imputables al Dictador; se reunió en la fecha señalada la Asamblea Constituyente, la que, aunque sus miembros, al contrario de los componentes de las Convenciones anteriores desde la de 1897 inclusive, por lo general podían considerar su designación como expresión de la voluntad popular; en su conjunto no revelaba cabalmente dicha voluntad, por impedirlo el defecto anotado de la Ley de Elecciones.

2.856.—Durante la Dictadura del General Enríquez dié-ronse pasos importantes en el proceso encaminado a solucionar la cuestión limítrofe. Aunque el 5 de enero de 1938 se expuso en Washington por el personero del Perú la posibilidad de compensaciones territoriales que no conllevaran incluir en el arbitraje la orilla izquierda del Amazonas en parte alguna, dejando para una próxima reunión precisar aquéllas; en la siguiente, realizada el 19 del mismo mes entre los Presidente de las Delegaciones, se dijo a nombre de ese Estado ser imposibles, porque necesariamente recaerían sobre territorios sujetos a jurisdicción peruana. Vistos el carácter de negativo adoptado para su conducta por la Delegación del Perú y la consiguiente probabilidad de un rompimiento de las negociaciones y de las relaciones diplomáticas; el Jefe del Estado ecuatoriano, previa anuencia del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministro plenipotenciario acreditado en Lima, suscribió, el 30 de marzo de 1938, una carta que invitaba al Jefe del Estado peruano, para el caso de obstarse las negociaciones de Washington, a buscar en Lima un arreglo directo, invistiendo de suficientes poderes al referido diplomático, don Gonzalo Zaldumbide, quien recibió la misiva, quedando con criterio decisor sobre la oportunidad de la entrega, y la efectuó el 2 de mayo, cuando los medios oficiales y populares del Perú se agitaban agresivos contra el Ecuador y se preparaban los medios de atacarlo militarmente. El destinatario, tranquilizado su medio, respondió el 20 de dicho mes aceptando la sugestión condicional. Subrayado por ambas partes el referido carácter de aquélla, en nada afectó a las negociaciones de Washington, las que, suspendidas el 19 de marzo, se reiniciaron el 10 de mayo;

hasta que, discordando notoriamente las dos Delegaciones, pues la peruana propugnaba como cuestión previa que el Tribunal permamente de Justicia Internacional distinguiera lo reivindicatorio de lo limitativo para trazar el marco de la fijación prevista en el Protocolo que se iba a ejecutar, mientras la ecuatoriana quería que sin distingos el arbitraje total de Derecho correspondiera al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica; el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, habiendo cesado ya en su cargo el General Enríquez, el 28 de septiembre proclamó el cese de tales negociaciones, y ante el reclamo condigno explicó oficialmente que su Gobierno se había limitado a acoger la invitación ecuatoriana de negociaciones directas en Lima (Pérez Concha, obra citada, Tercera Parte, VI).

2.857.—Convocada por el Jefe Supremo General Alberto Enríquez Gallo y después de dos Juntas preparatorias realizadas el 8 y el 9 de agosto de 1938, se inauguró el 10, en Quito, la Asamblea Nacional Constituyente, la cual, animada de sanas intenciones, apartóse de la prudencia desde que inició sus actividades, al designar Presidente de la República al Director de la facción que según lo manifiesta el apartado 2.849 tomaba el nombre de Partido liberal, al dejar con frecuencia de lado lo que le correspondía por su naturaleza para entregarse a resolver asuntos de carácter particular ajenos a su elevada condición, al así aproximarse con frecuencia al despotismo, al prolongar excesivamente sus labores. Mucho tuvo que ver con los defectos anotados el predominio que alcanzó en el seno de este Organo colegial el izquierdismo, por efecto de fallas e irregularidades ocurridas en la aplicación de la Ley de Elecciones, y de la inconsistencia del grupo de Diputados electos por el liberalismo. Tratemos de la organización de la Asamblea y del trámite seguido para elaborar la Constitución, y después, de actos que atañen a los otros aspectos de su trabajo y que repercutieron en la suerte de la Carta Política.

La Asamblea, en su sesión inaugural, el 10 de agosto, eligió su Presidente y su Vicepresidente a los doctores Francisco Arízaga Luque y Antonio José Borja, y declaró vigente como norma

supletoria a la Constitución de 1906, que así ya lo estuvo durante las dos Dictaduras que la precedieron; en sesión solemne vespertina de la misma fecha, designó Presidente interino de la República al doctor Manuel María Borrero, después de escuchar el Mensaje del Jefe Supremo, General Enríquez, quien rompió la práctica de los Dictadores ecuatorianos consistente en reunir una Convención para que los confirme en la Jefatura del Estado; en la de 23 de agosto designó a los doctores Francisco Arizaga Luque, Antonio José Borja, Carlos Cueva Tamariz, Manuel Cabeza de Vaca, César Augusto Durango, Manuel Elicio Flor Torres, Alfonso María Mora y Luis Monsalve Pozo miembros de la Comisión encargada de formular el proyecto de Carta Política; en la de 12 de septiembre, recibió de aquélla su informe que expresa partió de las Constituciones de 1906 y 1929 para componerlo; en las de 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 24 de septiembre dio al proyecto primera discusión, como consecuencia de la cual pasó, con múltiples indicaciones, para segunda; realizó ésta en la sesiones de 7, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29 y 31 de octubre; en las de 1º, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 y 30 de noviembre, y en la de 1º de diciembre y su prolongación a la madrugada del 2, cuando se aprobó el proyecto, en cuyo texto, como último artículo, se colocó uno según el que "La presente Constitución regirá en la República desde el día de hoy, dos de diciembre de 1938", y "El Presidente de la República y el de la Asamblea la mandarán a imprimir bajo su inmediata vigilancia y solamente la edición autorizada por ellos y por el Ministro de Gobierno será considerada auténtica". Ni el acta de la sesión en que así se declaró vigente la Carta Política, se halla firmada por el Presidente de la Asamblea ni por nadie que haga sus veces, ni se realizó la única edición auténtica posible.

Frecuentes agresiones de numerosos individuos que, aparentando presenciar y escuchar las sesiones como espontáneos manifestantes del deseo popular de contacto directo con las más altas labores gubernativas, actuaban por encargo u órdenes de subalternos del Presidente de la República y cumplían consignas de la

facción mencionada en el primer párrafo de este apartado 2.853; obstaron al normal funcionamiento de la Asamblea, la cual con frecuencia cayó en aturdimiento, y disgustó a una fuerte minoría de sus miembros, propugnadores del sufragio popular directo como medio, al decidir, el 4 de octubre, elegir ella Presidente de la República. El 1º de diciembre renunció el interino, doctor Borrero, cuyas relaciones con la Asamblea fueron tirantes porque empleó abusivamente la fuerza y la violencia para presionarla en favor de una transacción que lo conservara en el Poder; descartada ya la posibilidad de arreglo. Prolongando la sesión iniciada en esa fecha hasta el día siguiente, en su madrugada resolvió la Convención, aunque no había texto auténtico de la Carta Política ni podía estar promulgada, elegir Presidente de la República, y, cuando ya los conservadores abandonaron el recinto por disconformidad con la precipitada actitud, nombró para que lo fuera, por treinta y dos votos, estando treinta y seis Diputados, al doctor Aurelio Mosquera Narváez, quien pocos momentos después tomó posesión del cargo prometiendo ejercerlo "con arreglo a la Constitución y las leyes".

El doctor Mosquera, quien gozaba de prestigio como médico y como catedrático de la Universidad Central, cuyo defensor había parecido ser en difíciles circunstancias, figuraba como director del grupjo faccioso llamado Partido liberal; ejerciendo el Poder, convirtióse en instrumento del inspirador o mentor de ese grupo, doctor Carlos Alberto Arroyo del Río, y así en adversario de la Convención, la cual tornó implacable la hostilidad de aquel mentor al incluir entre los preceptos de la Constitución que preparó, los de que no pueden "ser senadores ni diputados los procuradores, defensores, agentes o representantes que estuvieren al servicio de compañías extranjeras que tuvieren concesiones del Gobierno o explotaren en su nombre las riquezas del país" (Art. 28, penúltimo inciso); ni "ser elegido Presidente de la República" "el mandatario, agente o abogado defensor de compañías extranjeras" (Art. 82, último inciso); inhabilitando así para ser Jefe del Estado y miembro de cualquiera de las Cámaras, cuya duplicidad se aprobó en sesión de 18 de octubre, al perso-

naje mencionado, quien ha enderezado sus actividades primordialmente a la defensa de algunas esas compañías. Sirviendo a la causa de aquél, primera figura de dicho grupo faccioso; el Presidente de la República y quienes lo rodeaban, asegurados de la adhesión de la mayoría del Ejército gracias al Ministro que tenía a su cargo lo militar, don Galo Plaza Lasso, para sus planes; ya sólo buscaban la ocasión o pretexto de disolver la Asamblea, quien pronto se lo proporcionó con actitud ingenua, ligera y despótica: como el 15 de noviembre hubiera ordenado la "inmediata incorporación" del Coronel Luis Larrea Alba "al Servicio Activo de las Armas" y "Ascenderle al grado de General de la República", y el 18 del mismo mes, dejado insubsistente el precepto; en sesión extraordinaria de 12 de diciembre declaró "nulo y sin ningún valor" al de 18 de noviembre que abrogó al de 15 de este mes, y así puso a éste en vigor; en sesión de 13 de diciembre recibió un Mensaje presidencial que, carente de firma de Ministro, versa sobre la norma relativa al Coronel Larrea Alba, expresando que "no guarda conformidad con el Estatuto constitucional ni con la Ley de Situación Militar y Ascensos, puesta en vigencia por esta misma Asamblea", y que el "Gobierno se ve en el forzado caso de declarar ante la Nación, que no acepta y que rechaza el procedimiento dictatorial de esa H. Asamblea"; decidió "que por irrespetuoso y lesivo a la autoridad de la Asamblea el Mensaje del Señor Presidente de la República, se lo devuelva a su autor, recordándole la consideración y acatamiento que debe al primer Poder de la Nación", y a las diez y quince minutos de la noche, comenzó a laborar en reserva (Actas de la Asamblea). Al día siguiente, 14 de diciembre, se colocaron guardias que impidieron entrasen los Diputados al recinto de la Asamblea y se apresó a varios de ellos, y un Decreto presidencial declaró "terminadas las funciones de la Asamblea Nacional de 1938" y quedar "el Poder Ejecutivo" "sometido a la Constitución que acaba de ser expedida por el Poder Constituyente". Como era lógico, el grupo llamado Partido liberal aplaudió la actitud del doctor Mosquera, actitud que indudablemente es el más escandaloso ataque realizado contra el Orden jurídico por gobernante ecuatoriano, y que causó al Ecuador un daño irreparable

en lo internacional, puesto que se produjo cuando, reunida desde el 9 de diciembre la VIII Conferencia Panamericana, había en ésta un ambiente muy propicio para la solución del diferendo limítrofe que lo separa del Perú, y el golpe de Estado dejó en el aire a la representación ecuatoriana. que nada pudo conseguir. La presidia el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Julio Tobar Donoso.

Refirámonos brevemente al problema de la vigencia del texto constitucional que aprobó la Asamblea de 1938, problema al que se ha dado un sabor romántico, prescindiendo del único campo en que puede resolverse, el campo de lo jurídico. Con arreglo a lo dicho en el segundo párrafo del presente apartado 2.857, carece de valor ante el Derecho el único documento que podría acreditar se aprobó la totalidad de aquel texto y se declaró regir desde el 2 de diciembre de 1938, y, aunque se prescinda de la deficiencia de tal documento, falta la sola manifestación posible del contenido de la Constitución, manifestación que consiste en su edición auténtica suscrita por ciertas autoridades. El artículo último de la Carta Política de que tratamos, en el supuesto de ser válido para acreditarlo el documento en que consta, preceptúa que cuando se haga la edición auténtica firmada por los funcionarios que puntualiza, empezará a regir con efecto retroactivo que abarque desde el 2 de diciembre de 1938 (apartado 489). Si tal edición no se realizó, esa Carta Política no entró en vigencia, ni en el supuesto de acreditarse su aprobación y su texto.

2.858.—El doctor Mosquera, afirmando aplicar la Carta Política que preparó la Convención de 1938, convocó el 15 de diciembre para elecciones de Senadores y Diputados, sin sujetarse a los preceptos que en el texto de ella fijan la integración de las Cámaras, y a Congreso extraordinario para el 1º de febrero de 1939. Realizáronse las elecciones el 15 y el 16 de enero de 1939, y en ellas, por medio del fraude y la intervención del personal de los Estancos, triunfaron, con pocas salvedades, los candidatos del Presidente de la República y su grupo, el llamado Partido liberal.

El 17 de diciembre nombró el Jefe del Estado una Comisión para que redactara y compaginara la Carta Política elaborada por la Asamblea Nacional de 1938, con el fin aparente de promulgarla. El texto de ella estaba autorizado por los Secretarios y Prosecretarios de la Convención, pero carecía de la firma de su Presidente y de la de los demás Diputados. La Comisión declaró que las actas y documentos pertinentes se acordaban con las decisiones de la Asamblea. Prosiguióse simulando la intención de someterse a la Constitución que preparó la Asamblea de 1938, con el fin de ocultar el móvil de su disolución; pero el ya referido Congreso extraordinario, iniciando sus sesiones el 1º de febrero de 1939, cuando se designaron Presidente del Senado y Presidente de la Cámara de Diputados los doctores Carlos Alberto Arroyo del Río y Andrés F. Córdova Nieto; en la misma fecha, "Considerando" varias razones, entre otras la de que el documento que contiene la Constitución elaborada por la Asamblea Nacional de 1938 no está autorizado por la firma de sus dignatarios ni de sus demás miembros, la de que esa Constitución no fue promulgada, la de que el "Jefe Supremo" "señor Federico Páez" declaró "vigente la Constitución de 1906", la de que "la Asamblea Nacional de 1937" también la declaró en vigencia, la de que "el Encargado del Mando Supremo" "señor General don Alberto Enríquez" "declaró vigente la misma Constitución y más leyes", y la de que "este orden jurídico no se ha modificado por Constitución alguna posterior, antes bien, la misma Asamblea de 1938 lo invocó reiteradamente"; "Acuerda" "Reconocer que están rigiendo la Constitución Política de 1906 y las leyes" que declaró vigente el Dictador General Enríquez; y el 28 de febrero, mediante trámite verificado en las dos Cámaras, dictó una "Ley de Coordinación interpretativa de la Constitución de la República", y, alterándola por procedimiento sui géneris, declaró "las principales reformas que han modificado la Constitución de 1906", aduciendo "Que al reconocer la Asamblea Nacional de 1938 el orden jurídico existente en el País, reconoció también las instituciones que han sido creadas con posterioridad a la expedición de la Carta Política de 1906 y mantuvo la vida y funcionamiento de las referidas instituciones", y "Que ese reconoci-

miento implica la aceptación de las reformas que ha sufrido el Estatuto Constitucional de 1906"; la víspera de clausurar sus sesiones, el 1º de marzo, expide la Ley de Elecciones, en la que, por precepto súbitamente añadido dentro de la tercera discusión en el Senado el 28 de febrero y aceptado por la otra Cámara, se dan "por terminados todos los plazos" que las leyes fijan "para la duración en sus cargos, de los funcionarios, delegados, representantes o empleados, designados de conformidad" con ellas, y, "En consecuencia, el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo, las Autoridades o Corporaciones respectivas procederán, libremente, por esta vez, a nombrar los funcionarios, delegados, representantes o empleados cuya designación les corresponda hacer y que hubieren tenido período fijo según las leyes, para la duración de sus cargos", y, "En cuanto a los Magistrados de los Tribunales de Justicia, serán designados por el próximo Congreso Ordinario, y una vez efectuada tal designación se procederá al nombramiento de los jueces y empleados inferiores del Poder Judicial, considerándose, también, vencidos los plazos para los que fueron elegidos". Un Congreso reunido en virtud de una Constitución, carece de poder para tratar de cuál está vigente, pues se basa en el supuesto de que lo está una determinada, en el supuesto de que su reunión aplica la que se halla en vigor; así como para reformarla fuera de las normas fijadas por la Carta Política que dice cumplir, y para afectar los períodos determinados por ella o por leyes que vienen a incorporarse en su texto si se acepta el valor jurídico de la "Coordinación interpretativa".

En un medio afectado por penuria fiscal y por general disgusto de la masa popular, de múltiples instituciones quebrantadas por las dictatoriales normas jurídicas que desconocían a sus autoridades, y de los hombres de Derecho; el doctor Mosquera nada pudo hacer por la Nación. Falleció después de rápida dolencia el 17 de noviembre de 1939. Con arreglo a la Constitución que se decía vigente, asumió la Jefatura del Estado con el carácter de interino el Presidente del Senado doctor Carlos Alberto Arroyo del Río, quien el 23 de noviembre convocó a elecciones de Presidente de la República y, como lo designara candidato el

grupo llamado Partido liberal, renunció su cargo, en el que lo reemplazó el 11 de diciembre el último Presidente de la Cámara de Diputados, doctor Andrés Córdova Nieto, quien se dedicó a preparar el triunfo de aquel candidato y lo impuso en las elecciones del 10 y el 11 de enero de 1940, por medio de la maquinaria burocrática, el fraude y el empleo de la fuerza, que impidieron la victoria del doctor José María Velasco Ibarra, apoyado con entusiasmo por la gran mayoría del pueblo, cuya indignación provocada por la burla de que su voluntad fue objeto, no impidió que el Congreso, luego de verificar en apariencia los escrutinios, declárase electo Presidente de la República al doctor Arroyo del Río, cuya posesión del cargo se efectuó el 1º de septiembre de 1940.

2.859.—Don Carlos Arroyo del Río nació en Guayaquil en 1894. Muy joven graduóse de abogado y comenzó a intervenir activamente en la marcha del Ecuador desde importantes y altos cargos públicos: ya en 1916 fue electo Diputado por la provincia del Guayas, y su influencia en la actividad estatal fue poderosa hasta que se produjo el golpe militar del 9 de julio de 1925. Esa influencia se fue restableciendo a medida que los ideales de aquel golpe se frustraban, y llegó a ser incontrastable: lo fue para la caída del doctor Velasco Ibarra, para la disolución de la Asamblea Constituyente de 1938, mientras ostentó el título de Presidente de la República el doctor Mosquera Narváez y durante el tiempo de la Presidencia interina del doctor Andrés Córdova.

El doctor Arroyo del Río pertenece al grupo que se llama Partido liberal y que, en ciertas épocas, de Partido solo tiene el nombre; es electo Jefe de él en 1933, y llega a ser considerado su máximo exponente. Posee una gran inteligencia, vastos conocimientos en lo jurídico y singulares dotes poéticas y oratorias, y es ayudado por cierta majestad en el porte exterior. Para mal de la Patria, actúa en su vida pública al servicio de intereses de círculo opuestos al bien común de los ecuatorianos, a la prosperidad de aquélla. Esos intereses lo son con frecuencia de com-

pañías extranjeras: los vínculos que lo unen a muy poderosas, le impedirían ser Presidente de la República si rigiera la Constitución cuyo texto elaboró la Asamblea Nacional de 1938.

Por lo común se considera al doctor Arroyo del Río, hombre guía del Gobierno del doctor Tamayo, el principal instigador de ciertos acontecimientos sangrientos de que años atrás, en 1922 (apartado 2.831), fue víctima la clase desvalida de la población de Guayaquil; se le mira como a defensor de intereses opuestos a los de la Nación. Para no esperar nada bueno de él al momento de posesionarse de la Presidencia de la República, se atiende además a que el doctor Arroyo del Río ha sido el verdadero dirigente de Gobiernos que se califican de nefastos para el Ecuador. Con todo, en ese momento el pueblo se halla fatigado por una larga temporada de agitación, y a su ansia de reposo se suman para producirlo unas hermosas y hábiles declaraciones formuladas por el doctor Arroyo del Río al hacerse cargo de la Jefatura del Estado.

La gran mayoría de los ecuatorianos queda, entonces, a la expectativa, que fácilmente puede cambiarse por adhesión al nuevo Jefe del Estado; pero esa actitud de ella dura poco, ya que desde principios de 1941 se suceden acontecimientos que reavivan su aversión por el doctor Arroyo del Río y la causa por él representada y que llevan la tragedia interna al campo internacional.

Siendo claros los preparativos de agresión peruana, el Ministro plenipotenciario del Ecuador en Lima doctor Antonio J. Quevedo expresa en comunicación enderezada al Ministro de Relaciones Exteriores doctor Julio Tobar Donoso, quien ocupa su cargo desde que se inició el Gobierno interino del doctor Manuel María Borrero y presidió la Delegación ecuatoriana que nada pudo hacer en una Conferencia internacional como consecuencia del golpe que dio el Presidente doctor Mosquera (apartado 2.857), ser indispensable para evitar la catástrofe en lo internacional que el Gobierno conquiste "la confianza de los ciudadanos" y "el apoyo de la opinión pública"; pero no obtiene sino tentativas de ocultar la verdad: el Gobierno desperdicia un tiempo precioso, y sólo adopta "improvisaciones de última hora" (Informe de la Comi-

sión Investigadora). Tanto informaciones que dicho Agente diplomático enviaba sobre el inminente ataque peruano; como las precisas y reiteradas que sobre los preparativos y planes para realizarlo próximamente, proporcionaba el Coronel Víctor Naranjo, Cónsul del Ecuador en Paita, quien con gran diligencia y encomiable patriotismo obtenía y trasmitía datos muy precisos; se conocieron por la Junta Consultiva; pero el doctor Arroyo del Río los menospreció; mientras desechaba las sugestiones del Mando militar, humillándolo; desarticulaba al Ejército por "pases" de "oficiales" inspirados en móviles llamados "políticos" y opuestos a la verdadera política, y por privar al Comando superior de la facultad de trasladar clases y soldados, aduciendo haberse traído a Quito "a un Sargento peligroso" (Coronel Francisco Urrutia, "Apuntes para la Historia de la Agresión Peruana", VI); obstaba a la realización de planes y negociaciones que habían de proporcionar al Ejército de tierra y a la Aviación el armamento de que necesitaban para afrontar eficazmente el conflicto ecuatoriano-peruano, negándose a fortalecer a aquél y buscando la primacía de los Carabineros, conceptuados como el sostén del régimen, su "guardia pretoriana" (Teniente Coronel Leonardo Chiriboga O., "Sepultureros de la Patria"); desatendía la oferta de formar unidades de combate que formularon grupos de quienes habían militado en el Ejército; exigía que sólo con armas previamente inutilizadas se impartiera a los estudiantes la oficialmente preceptuada preparación militar, la que se redujo a clases de gimnasia; en general, adoptaba las medidas más apropiadas para sofocar el entusiasmo cívico que animaba al pueblo; así, responde con despectivo silencio al pedimento que con emoción y patriotismo le formula el 12 de enero de 1941 la multitud reunida para iniciar las guardias cívicas en que recibiría instrucción militar. El patriotismo popular se tradujo en indignación contra el doctor Arroyo del Río, quien al par que actuaba como tirano para con su pueblo, faltaba a las exigencias de la dignidad y el decoro en lo internacional.

Es congruente recordar que en noviembre de 1940, cumpliendo orden presidencial impulsada por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ejército ecuatoriano desocupó la Meseta del

Caucho, posición de gran valor estratégico ubicada en el territorio nacional, satisfaciendo exigencias del Perú con precipitación, sin aguardar las prometidas contraprestaciones. Como el 5 de abril de 1941 los Presidentes de Colombia y Venezuela, reunidos para suscribir un Tratado de Límites, en presencia del Ministro plenipotenciario del Ecuador en Bogotá, crearan un ambiente propicio para un entendimiento de él con el Perú en la misma materia; el Ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores, al día siguiente, expresó mediante circular a los demás Estados de América hallarse el Ecuador "pronto a entrar en arreglos directos con el Perú", y adoptar cualquier otra medida amistosa para concluir la controversia territorial pendiente; pero diciendo condicionar esos arreglos a que se le den "garantías de lealtad en la negociación", ocasionó que la Cancillería de Lima se manifestara ofendida y, pese a reiteradas excusas, lograra que se perdieran los buenos efectos que pudieron resultar respecto de tal controversia. Alarmados por los síntomas de próxima guerra entre el Ecuador y el Perú, cuyas fuerzas militares se concentraban amenazantes en la frontera de aquél; los Gobiernos de la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos de Norteamérica, el 8 de mayo de 1941, "ofrecen a los Gobiernos del Ecuador y el Perú sus amistosos servicios para promover la pronta solución equitativa y final del diferendo"; reciben inmediata aceptación complacida del Ecuador; el 12 de mayo, la del Perú que supedita la posibilidad de arreglo a que no afecte sus "derechos" "sobre las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas"; el 20 del mismo mes, pese a la restricción anotada, expresan a las Partes su "propósito" de ofrecerles "sugestiones acerca del método más práctico para celebrar conversaciones entre los representantes" de ellas y "los representantes de los tres gobiernos que brindan sus buenos oficios"; vense constreñidos a declinar en su papel con vista de que el Perú les dice, el 23, juzgar "que no se armonizan con la institución de los Buenos Oficios las conversaciones conjuntas de los representantes de los países interesados y de los países oferentes, forma que sería característica de una Mediación", la cual "no ha aceptado". El Gobierno ecuatoriano pareció esforzarse en asegurar la indiferencia de Chile, donde carecía de representación diplomática desde octubre de 1940.

El 5 de julio de 1941 fuerzas peruanas penetraron en territorio ecuatoriano, entre Huaquillas y Charcas, y, rechazadas, reanudaron el ataque al día siguiente. Los Gobiernos de la Argentina, Brasil y los Estados Unidos, reiniciando su labor conciliadora, sugirieron a los contendores el retiro de sus fuerzas armadas a quince kilómetros de distancia de la línea del statu quo tácitamente reconocido por ambos. Aceptada oficialmente la gestión amistosa, el Perú siguió no obstante acumulando fuerzas, y el 23 de julio reanudó el ataque, proseguido el 24, el 25 y el 26, fecha en la que los ya referidos Gobiernos amigos alcanzaron se accediera formalmente a la cesación de las hostilidades por una tregua suscrita en Washington; mas, a pesar de que el Gobierno del Ecuador la observó sin recibir garantía alguna y así destruyó cierto equilibrio inicial y facilitó los planes del enemigo, llegando a revocar, para inclinarse a una condición proveniente del adversario, el decreto de 24 de julio que llamaba a reservas; el Perú, estimulado por la actitud ecuatoriano, prosiguió su avance, y ocupó entre el 26 de julio y el 3 de agosto casi toda la provincia de El Oro. Una nueva gestión de las tres Potencias amigas obtuvo que el 17 de agosto sus agregados militares velaran por la quietud en el frente, que habíase agrandado y siguió creciendo, pues, aparte de avances peruanos en la Región oriental, los hubo dirigidos contra las provincias de Loja y Azuay hasta mediados de septiembre. Sólo el 2 de octubre de 1941 los "Observadores militares" de esas tres Potencias puntualizaron "una zona desmilitarizada" entre los Ejércitos ecuatoriano y peruano. Debía de estar satisfecho en sus aspiraciones el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Julio Tobar Donoso, a juzgar por las palabras suyas que recuerda el Coronel Francisco Urrutia (obra citada, IX): "Ojalá se produzca la agresión peruana para que la mediación funcione eficazmente".

Entretanto, la actitud asumida por el Gobierno del Ecuador en lo interno propiciaba el desastre internacional. Adoptadas tardiamente, el 24 y el 25 de julio de 1941, medidas que incorporaban los civiles de ciertas edades al Ejército y que daban fondos para atender a la emergencia bélica, en cuanto a la primera quedaron sin efecto para satisfacer al Perú, como ya lo dijimos,

afrentado al espíritu patriótico que distinguió a la reacción popular. Olvidando quejas y motivos de indignación y desconfianza, todos, encabezados por los Partidos políticos, ofrecieron su ayuda al Presidente de la República; pero éste encontró los medios más apropiados para desairar a todos aquellos que no pertenecían a su grupo, y, recelando del pueblo, se preocupó mas bien de cuidarlo que de refrenar al invasor por el envío de fuerzas militares profesionales eficaces. Buscó la cooperación del Congreso, "su" Congreso, para reprimir al pueblo: no para defender la integridad nacional.

Reunido, previa convocatoria presidencial, el Congreso para sesiones extraordinarias el 4 de agosto de 1941, es decir pocos días antes de la Legislatura ordinaria; el 5 de dicho mes otorga al Presidente de la República facultades especiales, que son más amplias que las extraordinarias contempladas en la Constitución a la cual se considera vigente, que infringen a ésta. En la fecha expresada, el Congreso, "En vista de la actual situación", "Resuelve", "Hasta que se dicten las reformas legales correspondientes", autorizar "al Poder Ejecutivo para que expida los Acuerdos, órdenes y Decretos de carácter militar y económico, que las circunstancias exijan; para que tome todas las medidas preventivas y coercitivas en el control de las publicaciones y noticias emitidas en cualquiera forma y para el mantenimiento del orden público; para remover y nombrar empleados y funcionarios de cualquier orden o naturaleza, sin consideración al período de su duración que fijare la ley y sea cual fuere la autoridad o corporación a quien corresponda tal nombramiento"; y que "Estas atribuciones", "no obstante cualquier disposición legal que existiera en contra", "se ejercerán, mientras dure el período de sesiones del actual Congreso y del Ordinario de este año, debiendo el Ejecutivo dar cuenta al Congreso, sobre su ejercicio, cuando éste lo solicitare". Iniciado el período ordinario de sesiones, el Congreso, en la de 22 de septiembre, ratifica las "facultades especiales"; concediendo, "no obstante cualquiera disposición legal que existiere en contrario", al "Poder Ejecutivo" las necesarias "Para que expida los Acuerdos, órdenes y Decretos de carácter militar y económico

que las circunstancias exijan"; "Para que tome todas las medidas preventivas y represivas en el control de las publicaciones y noticias emitidas en cualquiera forma, y para el mantenimiento del orden público"; "Para remover y nombrar empleados y funcionarios de cualquier orden y naturaleza, sin consideración al período de su duración que fijare la Ley y sea cual fuere la autoridad o corporación a quien corresponda tal nombramiento", exceptuándose "a los elegidos por sufragio popular directo"; "hasta el 20 de Agosto de 1942".

2.860.—Las simientes colocadas para la tragedia territorial ecuatoriana fructificaron plenamente en 1942, hallando condiciones propicias en el medio que lograron crear para el Ecuador y para el Perú en la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos que, convocada el 15 de diciembre de 1941 por la "Unión Panamericana" a causa de haber los Estados Unidos de Norteamérica entrado oficialmente en la conflagración mundial, inició sus sesiones en Río de Janeiro el 15 de enero de 1942. Tres días antes llegaron a esa Capital los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú, doctores Julio Tobar Donoso y Alfredo Solf y Muro; mas en muy diversas condiciones, como en breve se verá.

El Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica procuraba que todo el continente apareciera unido en torno suyo frente al "eje Berlín-Roma-Tokyo", y había ya obtenido que algunos Estados de aquél declarasen la guerra a Alemania, Italia y Japón y que otros rompiesen las relaciones diplomáticas que habían mantenido con estas Potencias; pero encontró firme resistencia en la Argentina, que propugnaba la neutralidad y halló apoyo en Chile para su política. El Canciller del Perú, cuyos nexos respecto de la Argentina eran muy estrechos y conocidos y cuya actitud no se había definido en cuanto a la segunda gran Guerra, fue objeto de atractivas atenciones de los dos bandos que, según lo indicamos, se perfilaban en la Conferencia, y así constituyóse desde el comienzo en una de las figuras centrales de ella.

El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, que el 7 de enero fue a Washington, llegó a Río de Janeiro integrando la "Comitiva" del Subsecretario de Estado norteamericano, señor Summer Welles (Pérez Concha, obra citada, Cuarta Parte, III, XI), quien "se había dignado" ofrecerle "pasaje en su avión" después de haberle proporcionado elementos de juicio que descartaban la esperanza de obtener para nuestra Patria un avenimiento decoroso en la Reunión internacional (Tobar Donoso, "La Invasión Peruana y el Protocolo de Río", Capítulo XIII); tratado despectiva y ásperamente por el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, doctor Oswaldo Aranha; trastornó los planes que se habían trazado para su cometido, llegando a no tener ninguno.

La Delegación ecuatoriana, que intentó en primer término imponer como condición para su asistencia la resolución del problema limítrofe, accedió luego a solemnizar con su presencia tan sólo la sesión inaugural, y así lo dijo en nota que, aprobada por los otros miembros y vertida a tono menor por el Canciller Tobar, entregó, el 16, al brasileño, quien, ya quejoso de que el Ecuador no hubiese sugerido una línea fronteriza que manifestara sus aspiraciones para considerarlas con las peruanas, se la guardó y al día siguiente dijo que, si le daba curso, el Brasil se retiraría de la intervención amistosa. Después de la sesión inaugural, el Ecuador faltó a la primera sesión plenaria, causando gran revuelo; pero, sin considerar el criterio de los demás miembros de la Delegación, simples asesores, el doctor Tobar Donoso se reintegró a la Conferencia. Desde entonces no le quedó a la Delegación del Ecuador sino acomodarse a los deseos del Ministro de Relaciones Exteriores doctor Aranha, anheloso de complacer al Perú para apartarlo de la tesis favorable a la neutralidad en la conflagración mundial.

El 21 de enero se manifestó a dicho Ministro y al señor Welles la delimitación a que aspiraba el Ecuador. El 25, el Perú, a pedido del Presidente del Brasil, doctor Getulio Vargas, expresó la línea que aceptaba, privando al Ecuador de acceso al Amazonas. La Delegación ecuatoriana había planteado la conveniencia de suscribir un "Instrumento Preliminar" sobre cuya base la Confe-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.

rencia que se realizaría en Buenos Aires con intervención de las tres Potencias que amistosamente conciliaban, fijaría los límites atentas las líneas propuestas por las Partes; mas el Perú exigió un arreglo inmediato que consagrara la línea fronteriza que sugirió, y el 28 de enero a la una de tarde el Plenipotenciario ecuatoriano doctor Enrique Arroyo Delgado recibió de los Cancilleres de la Argentina y Chile, incorporado a la gestión amistosa por aceptación de las Partes el 5 de enero de 1942, y del Subsecretario de Estado norteamericano, materialmente del primero, el documento continente de una línea demarcatoria que, alterando en algo a la planteada poco ha para revelar el criterio del Perú, constituía la "última palabra" de éste, y les dijo "que a las cuatro de la tarde les daría la respuesta ecuatoriana" (Tobar Donoso, obra citada, Capítulo XIV). A esa hora, la Delegación ecuatoriana, cuya mayoría rechazó la propuesta, pese a lo cual el doctor Tobar Donoso decidió aceptarla; concurrió ante los representantes de los "amigables" interventores, y, luego de intrascendentes discusiones y cambios, el Canciller ecuatoriano, con oposición interna surgida en el grupo a que encabezaba, resolvió firmar el texto resultante, y así lo comunicó al Canciller del Brasil, quien presidió la sesión de clausura y en ella se refirió al Acuerdo por términos laudatorios. En torno de esta sesión, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador sufrió un gran desaire, que reveló cómo se mantuvo alejado de todo centro de influencia y carente del trato respetuoso que debió exigir se diera a su Patria. Para las cinco de la tarde del 25 de enero estaba determinada en el plan de labores de la Conferencia la última sesión plenaria, en la que el Canciller ecuatoriano manifestaría las razones por las que el Ecuador se abstendría de suscribir el acta final en el caso de no haberse resuelto el problema fronterizo; pero a las once de la mañana, bajo la presidencia del Embajador colombiano doctor Turbay se había realizado una sesión que, convocada para simples cuestiones de trámite, resolvió prescindir de esa sesión plenaria y realizar tan sólo, a las seis de la tarde, la sesión solemne de clausura, en la que guardó silencio el doctor Tobar, creyendo que si hablaba el "descrédito de la causa ecuatoriana sería definitivo". "Así —afirma en el Capítulo XIV de su libro concernien-

te al asunto— se privó al Ecuador de la última coyuntura adecuada" "para expresar ante América su protesta serena y mesurada, pero digna, por la agresión peruana".

Reunidos el 28 de enero de 1942, el mismo día de la sesión de clausura, a las diez de la noche, las Delegaciones de las Partes con los representantes de los Estados conciliadores, bajo los auspicios del Presidente del Brasil, y, previas correcciones enderezadas a expresar cabalmente lo ya acordado; los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú, a las dos de la mañana del 29 de enero, suscribieron el "Protocolo de Paz, Amistad y Límites", cuyo Art. VIII, traduciendo la exigencia peruana de excluir al Ecuador de las márgenes del Amazonas, fija los "puntos" a que "será referida" la "línea de frontera", la cual "En el Oriente" comienza desde "la Quebrada de San Francisco, el Divortium Aquarum entre el Río Zamora y el Río Santiago, hasta la confluencia del Río Santiago con el Yaupi", y termina por "el Río Lagartococha o Zancudo, aguas arriba, hasta sus orígenes, y de allí una recta que vaya a encontrar el Río Güepí, y, por éste, hasta su desembocadura en el Putumayo, y, por el Putumayo arriba, hasta los límites del Ecuador y Colombia"; cuyo Art. IX faculta a las "Partes" para, "al procederse a su trazado sobre el terreno, otorgarse las concesiones recíprocas que consideren convenientes, a fin de ajustar la referida línea a la realidad geográfica", con "la colaboración de los Representantes de los Estados Unidos de América, República Argentina, Brasil y Chile"; cuyo Art. V les constituye en garantes de la "ejecución" del Pacto y prolonga su "gestión" "hasta la demarcación defintiva de las fronteras"; cuyo Art. VII dispone que las Partes, con el "concurso de los Representantes" de los referidos cuatro Estados, resuelvan cualquier "duda o desacuerdo que surgiere sobre" dicha "ejecución"; cuyo Art. II preceptúa que "el Gobierno del Perú retirará, dentro del plazo de quince días, a contar desde esta fecha, sus fuerzas militares a la línea que se halla descrita en el Art. VIII"; cuyo Art. III, que los mismos Estados "cooperarán, por medio de Observadores Militares, a fin de ajustar a las cir-

cunstancias la desocupación y el retiro de tropas en los términos del Artículo anterior".

La diferencia que separó a los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador en la actitud que asumieron dentro de la ceremonia de suscripción del "Protocolo", corresponde a la que hubo entre las que adoptaron respecto del comienzo de la reunión de consulta: en tal ceremonia, el Canciller peruano agradeció la "intervención amistosa de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos"; dijo que "lo pasado, pasó", y enunció armonía y cooperación futuras; el ecuatoriano expresó que su "Gobierno rinde el homenaje de su admiración a la obra perseverante y acertada de los ilustres Cancilleres de los cuatro países tan dignamente representados aquí y aplaude sus gestiones durante la negociación"; que, "de manera especial"; manifiesta su "gratitud al Excelentísimo Señor Ministro Oswaldo Aranha, sin cuya cooperación no se habría realizado el Acuerdo entre los dos países".

Reunidos, para conocer lo acordado, los Congresos ecuatoriano y peruano en febrero de 1942; el primero aprobó el "Protocolo", aunque el Perú no había cumplido la cláusula según la cual debía desocupar dentro de quince días el territorio invadido, el 26, fecha en la que, por 43 votos, 9 opuestos y 3 abstenciones, su Cámara de Diputados, tres días después de que el Senado, con 26 votos favorables, 3 contrarios y 5 abstenciones; el segundo, por unanimidad, el mismo 26. En este día lo ratificó el Presidente del Perú. El del Ecuador, dos días más tarde, pendiente todavía la observancia de aquella cláusula, que aún no había ejecutado el Perú cuando, el 31 de marzo, se efectuó en Río de Janeiro el consiguiente "canje" de ratificaciones.

Según datos del Perú, el Ecuador perdió por el "Protocolo" de Río de Janeiro 184.795 kilómetros cuadrados; aunque el doctor Julio Tobar Donoso (obra citada, Capítulo XVI) asevera que la pérdida territorial alcanza a 13.480 kilómetros cuadrados, refiriendo la situación anterior del Ecuador a lo que "poseía" "Al tiempo del acta de Lima de 1936", es decir a "la línea" del "statu

quo de 1936", desatendiendo a que esta línea, como lo indican los vocablos que la acompañan, no manifiesta los derechos ecuatorianos: en busca de atenuantes para la calidad de su actitud, el doctor Tobar Donoso procura ocultar los motivos y causas por los que el pueblo ecuatoriano debe reaccionar frente al despojo de que fue víctima, intenta conseguir que la conducta del pueblo armonice con la que él adoptó.

Para ejecutar el Protocolo, con arreglo a sus Arts. V y VIII, trazando la línea fronteriza "referida" a los "puntos" señalados; las delegaciones acreditadas por los Gobiernos ecuatoriano y peruano suscribieron el 2 de junio de 1942 el "Acta de Reglamentación de los Trabajos de La Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana Demarcadora de Límites", cuando todavía el Perú ocupaba parte del territorio que invadió.

2.861.—El Gobierno ecuatoriano se mostró despectivo u hostil para las manifestaciones del dolor que en el pueblo causó la mutilación territorial. Con energía que debió emplear para impedirla, había roto sus relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón, que se hallaban en guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica y que se distinguían por los regímenes de las dos primeras como mantenedores de la causa del fascismo, llamado en Alemania Nacismo y Nacional Socialismo, como en España Falangismo. El régimen fascista es una "dictadura de partido" o de grupo, especie comprendida en el género de la autocracia (apartados 93 y 515), designada como totalitarismo y seguidora de la tendencia transpersonal, la que, como las otras dos tendencias políticas, es decir la individualista y la colectivista (apartados 622 y 625), puede manifestarse democrática y autocráticamente.

Ya se ve, sin necesitar de dotes de vidente, que el "eje Berlín-Roma-Tokyo" está condenado a la derrota al entrar en beligerancia con los Estados Unidos de Norteamérica. Cuando Alemania e Italia parecen triunfar y el Gobierno español falangista revela que en el reparto del mundo planeado por Hitler obtendrá la rectoría de Hispanoamérica, proclamando que "la plenitud his-

tórica de España es el Imperio" y que "Respecto de los países de Hispanoamérica" tiende ella "a la unificación de cultura, de intereses económicos y de Poder"; el régimen del doctor Arroyo del Río, muy semejante al del ingeniero Páez por las personas, planes y métodos (apartados 2.852 y 2.853), traduce simpatías por la causa del fascismo: contratada por aquel régimen, llegó en 1940 la "Misión Pedagógica Española", cuyos miembros, pertenecientes a la "vieja guardia" de la Falange, "adoctrinando" y "estilizando", ponen, antes de que terminen las labores de ella, prolongadas hasta 1943, "la semilla" para que se cree, en "Febrero de 1942", ARNE, "Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana", de cuya "fundación" "el Movimiento Nacional de España ha sido el factor y el acicate decisivo y ejemplar" (Jaime Alfonso Dousdebés Carvajal, "Sobre la Hispanidad de servicio y acción"). Vientos adversos al "Eje" impidieron que de la "semilla" fascista proviniera fruto robusto; pero por el doctor Arroyo del Río no faltó. ¡Cómo, se dirá, tildarle de fascista, si es liberal, y por tanto individualista!. Para la facción (apartado 628) la ideología es mero ropaje, que puede cambiarse: ella representa la antítesis del Partido político.

2.862.—El 28 de mayo de 1942, la exposición pública y documentada de lo sucedido en la frontera origina una explosión de la cólera popular, y un grupo de ciudadanos ataca al Palacio de Gobierno para exigir la renuncia del Presidente de la República. Fuertes castigos recaen sobre los autores del intento, y se persigue a varias personas.

El Congreso ordinario de 1942, reunido desde el 10 de agosto, "Decreta" el 20 de octubre que "Continúe el Poder Ejecutivo en el ejercicio de las facultades que le concedió el Decreto Legislativo de 22 de septiembre de 1942".

Es interesante anotar que las facultades que por su amplitud son inconstitucionales y que según lo vimos recibió el Presidente de la República, no incluyen la de dictar leyes, y que, sin embargo, diciendo ejercerlas, expidió múltiples, así las que, con el nombre de "Decretos", reforman o pretender reformar la Ley

Orgánica de Hacienda: el Decreto número 1.047 de 30 de junio de 1942, el Decreto número 2.041 de 30 de diciembre de 1942, el Decreto número 125 de 1º de febrero de 1943, el Decreto número 2.178 de 18 de enero de 1944, el Decreto número 2.275 de 7 de febrero de 1944, el Decreto número 2.398 de 19 de febrero de 1944.

2.863.—El doctor Arroyo del Río, ya dictador sin tapujos; rodeado de un pequeño grupo enfrenta la hostilidad del pueblo ecuatoriano.

En la resistencia nacional contra el Gobierno del doctor Arroyo del Río merece especial atención la obra de los Partidos políticos, que la dirigieron y sostuvieron. Por ellos fue formada, en octubre de 1942, la "Alianza Democrática Ecuatoriana", que llegó a comprender a todos y significó que se unían para combatir a la facción gobernante, cuya caída era la fase previa para la lucha ideológica, tan noble y fructífera en sí. Decimos que todos los Partidos la integraron, porque, aunque el grupo que constituía el Partido liberal llegó, como ya ocurrió en tiempos anteriores, a perder la calidad de Partido y convertirse en facción, pues aspiraba a conservarse en el Poder por cualquier medio para ejercerlo en provecho exclusivo de sus miembros y sin miras al bien común, a la prosperidad del Ecuador; separáronse de él algunos ciudadanos que, movidos por su ideario liberal y deseosos de luchar por éste —y por consiguiente, dada la esencia de la ideología política, por el bien de la Patria—, constituyeron otra agrupación, el verdadero Partido liberal, quien para distinguirse de la facción llamada Partido liberal adoptó el calificativo de independiente, y para derrocarla se unió con los otros Partidos.

El doctor Arroyo del Río ya no pretende encubrir lo que es en realidad su Gobierno: Gobierno de un reducido grupo en beneficio exclusivo de éste. Manifiesta, sin cuidarse de guardar las apariencias de expresión de la voluntad popular, la decisión de que el Congreso sea "su" Congreso y la de designar él a su sucesor en la Presidencia de la República.

Se aproxima la época en que deben designarse los Senadores y Diputados. El Gobierno procede tan claramente en los pre-

parativos para burlar la voluntad popular, que los Partidos políticos proclaman que se abstienen de intervenir en las elecciones. Verifícase la fórmula de votación, y mediante ella el Presidente de la República y su séquito nombran a los miembros del Congreso, con una que otra salvedad.

Preocupa la sucesión presidencial. Se proclama la candidatura del doctor José María Velasco Ibarra, la que es acogida con entusiasmo por la gran mayoría de los ecuatorianos y apoyada por los Partidos políticos, integrantes de Alianza Democrática, aunque el conservador lo hace después de que el grupo gobernante lanza la suya y de manera un tanto velada. Este grupo presenta como candidato a don Miguel Angel Albornoz, por influencia decisiva del doctor Arroyo del Río, quien da a entender por su actitud que está resuelto a dar el triunfo al señor Albornoz y a no permitir el del doctor Velasco Ibarra, cuyo ingreso al territorio ecuatoriano impide, infringiendo la Carta Política que se dice vigente.

La indignación del pueblo llega a su colmo al ver los preparativos del Gobierno para burlarlo en las elecciones, mientras el Gobierno ultima esos preparativos y se apresta a reprimir por cualquier medio la reacción popular: días terribles se ven venir, al aproximarse las elecciones presidenciales.

En vísperas de éstas, ocurren, en Guayaquil, el fallecimiento de un universitario dentro de una manifestación velasquista, y en Quito, el de una mujer causado por un Capitán de Carabineros; y estos acontecimientos sirven de ocasión para que el pueblo de estas dos ciudades, en casi su totalidad, manifieste solemne y valientemente su aversión por el Gobierno y su decisión de enfrentársele, y coadyuvan para la caída de él, sumándose a la penosa impresión que deja en los espíritus sanos el desfavorable giro que han tomado en su primera fase las actividades enderezadas a ejecutar el Protocolo de Río de Janeiro.

Habiendo surgido entre las Partes desacuerdos sobre la "demarcación fronteriza", el 20 de marzo de 1943 el Gobierno ecuatoriano solicitó a los Estados garantes que las resolvieran, en vir-

tud del Art. VII del Pacto. Para hacerlo, recibió delegación de los demás el Brasil, cuya Cancillería, acogiendo el informe elaborado por el Asesor técnico que designó, Capitán de Navío Braz Días de Aguiar; presentó, con aprobación de los Delegantes, una fórmula de arreglo que en cuanto a una sección de la zona materia de la divergencia favorecía claramente a los intereses del Perú, y en la otra, comprensiva del "Sector de Lagartococha" y del "Sector de la Cordillera del Cóndor", se remitía a lo que resolviera dicho consultor. El 22 de mayo de 1944 el Gobierno del Perú manifestó su aceptación, expresando que había terminado "el proceso delimitatorio de la frontera ecuatoriano-peruana, con la fiel y estricta ejecución del Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito entre el Perú y el Ecuador, en Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942", y "quedado precisada la línea definitiva de la frontera entre el Ecuador y Perú". El 24, el Ecuador la comunicó, otorgando, como la otra Parte, al técnico mencionado, quien ya se reveló adverso a la causa de él, facultad para "resolver las dos divergencias de carácter técnico existentes en la Sección Oriental de la frontera".

2.864.—El 28 de mayo de 1944 se alzan contra el Gobierno grandes grupos de civiles en Guayaquil y apoyados por una fracción del Ejército que guarnece la ciudad, triunfan en ésta sobre las fuerzas que defienden a aquél. A raíz de lo ocurrido en Guayaquil, es inevitable la caída del doctor Arroyo del Río: éste renuncia el 29 de mayo y se asila en la Embajada de Colombia, y se hace cargo interinamente del Gobierno, con el extravagante nombre de "Bureau Político", Alianza Democrática Ecuatoriana, la que el 31 de mayo entrega el Poder Supremo al doctor José María Velasco Ibarra, quien acaba de regresar al Ecuador y es objeto de una apoteósica recepción.

El doctor Velasco Ibarra, en cuya personalidad ya nos hemos detenido dentro de este Capítulo 110 (apartado 2.849), vuelve al Ecuador rodeado de prestigio continental como jurista y demócrata puritano; pero no se ha corregido de su violencia, que le lleva a actuar precipitadamente al realizar ciertos actos guber-

nativos fundamentales y al juzgar a los hombres: movido por impresiones del momento tumultuoso, designa a los Ministros de Estado, los cuales en su mayoría no satisfacen a la del pueblo; y, antes de que se restablezca del todo la tranquilidad y de que se cree un ambiente propicio para que la verdadera voluntad popular pueda expresarse y para que se dé al Ecuador una Constitución apropiada para su índole, convoca a Asamblea Constituyente para el 10 de agosto y para la elección de sus Diputados.

El Partido conservador y otros grupos de derecha sostienen que, cumplida su finalidad y dada su naturaleza, la Alianza Democrática debe ya desaparecer, y la declara rota; pero los Partidos de izquierda, hábilmente, siguen llamando a la unión de ellos y del liberal Alianza Democrática. Las Derechas forman un frente electoral, y otro las Izquierdas y el Liberalismo. El doctor Velasco Ibarra, ante quien las Izquierdas logran aparecer como el factor decisivo para la Revolución del 28 de mayo y para su exaltación al Poder, desea que alcancen grande influencia en la actividad de la Convención y, como seguramente cree que el sufragio popular directo dará como resultado una mayoría para las Derechas en el seno de ella, va creando Diputaciones funcionales, que se suman a aquellas cuyos titulares son designados directamente por el pueblo y que en su conjunto cumplen la finalidad de dar predominio a las Izquierdas en la Asamblea Constituyente, la cual se reúne en la fecha determinada por la convocatoria.

Las elecciones populares son libres y puras; pero la influencia del resultado que arroja el sufragio popular directo en la integración de la Asamblea, se contrarresta por las Diputaciones funcionales.

Tanto al crearlas como al imponer penas y al innovar su Ministerio, el doctor Velasco Ibarra se aleja de la actitud puritana a la cual debe de conceptuar causante de su caída de la Presidencia en 1935. Instituyendo Diputaciones funcionales ad hoc opaca el resultado de la voluntad popular sin caer en el fraude que aborrece, y propicia divergencias de las que puede resultar garantía para su predominio. Al crear para lo jurisdiccional una

Comisión investigadora y Tribunales especiales prescindiendo, cuando fijó sus atribuciones, de la exigencia de que impongan penas sólo para actos que corresponden a un tipo de infracción establecido antes de cometerse, y únicamente una de las preexistentes como correlativas: así como al penar él de manera directa actos que previamente no figuraban entre los punibles, con castigos desconocidos en el Orden jurídico vigente al tiempo de realizarse (así en los Decretos Supremos número 7 de 3 de junio, número 13 de 8 de junio, número 37 de 30 de junio y número 43 de 10 de junio de 1944); el Dictador, atentando contra la esencia del Derecho —servicio de la justicia—, dio sabor de viles venganzas a condenas de muchos individuos que, llevados ante los jueces comunes, hubieran sufrido la represión que merecían por los delitos que, con arreglo a normas penales vigentes al tiempo de su actuación, cometieron como integrantes o auxiliares del régimen caído. Las inicuas exageraciones que así, y también al asimilar sujetos execrables con caballeros que habían servido leal y desinteresadamente a la Nación, como el General don Alberto Enríquez Gallo; beneficiaban a esos individuos, servían a la vez para alejar del nuevo Gobierno a hombres rectos que coadyuvaron para establecerlo, como el gran patriota, médico eminente y atildado escritor político doctor don Carlos R. Sánchez, Ministro de Educación Pública; despejando el campo para la decisiva influencia de un aventurero muy inteligente y culto que con aires y aptitudes de "hombre de mundo" había llegado de Europa, donde según decía combatió con las armas al fascismo, aunque en verdad se embebió de sus métodos y doctrina: el señor doctor Carlos Guevara Moreno, desde la inicación de la Dictadura del doctor Velasco Ibarra, Secretario General de la Administración, y en breve Ministro de Gobierno con favor incontrastable. La similitud de tácticas o métodos coloca a menudo juntos a los movimientos autocráticos, aunque su ideología sea contraria; para combatir a la democracia, especialmente valiéndose del arma terrible de incrustarse en sus organismos, obstando su funcionamiento.

2.865.—Antes de que se reuniera la Asamblea Constituyente convocada por el Gobierno surgido de la Revolución del 28 de mayo de 1944, aquél fijó en puntos importantes la línea de la política internacional. El Gobierno interino, el llamado "Bureau Político", manifestó el 30 de ese mes "que el Tratado de Río de Janeiro, entre el Ecuador y el Perú, será mantenido como lo aconsejan los vitales intereses actuales de la Patria ecuatoriana". Habiendo ya asumido el Poder el doctor Velasco Ibarra, expresan, éste, el 12 de junio, que respeta "los compromisos contraídos por el Ecuador en Río de Janeiro", y el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Camilo Ponce Enríquez, que "El Protocolo de Río de Janeiro —por el que se puso fin al diferendo limítrofe entre el Ecuador y el Perú, en lo substancial— es un hecho consumado, y el Ecuador respetará ese Pacto Internacional —y todos los Pactos firmados por su Cancillería— con el mismo alto principio de honorabilidad y moral internacional que le han distinguido siempre en sus relaciones con los demás países".

2.866.—En el lapso materia del presente Capítulo 110, la lucha ideológica, tan benéfica para el Estado, se obsta por el militarismo y una facción que, disfrazada de Partido político y aparentando profesar una ideología, llega al Poder y logra mantenerse en éste por cierto tiempo.

El Partido conservador, que puede considerarse "el Partido de derecha", pues los otros grupos políticos de esa tendencia son transitorios o circunstanciales; no ejerce en este lapso, salvo el tiempo de la primera Presidencia del doctor Velasco Ibarra, grande influencia en la marcha del Estado: el hecho de que el Gobierno del doctor Ayora sea Gobierno de círculo, el fraude electoral realizado por un grupo o facción en provecho de sí mismo, la intervención del Ejército al servicio del mismo grupo o facción, nuevamente el fraude electoral de éste y para éste, y por último —después del 28 de mayo de 1944— la predilección, que después se manifestó efímera, del Jefe del Estado por las Izquierdas; obstan para la influencia de dicho Partido en la actividad estatal. La actitud

excesivamente resignada, tímida o complaciente del Partido conservador frente a la disolución de la Asamblea Nacional de 1938 y a los acontecimientos que fueron su directa consecuencia, aunque honrosamente enmendada por la conducta altiva y viril con que se opuso a los desmanes del doctor Arroyo del Río y los condenó, coadyuvó para impedir que después de caído éste alcanzara importante participación en el Gobierno, para la referida predilección. El grupo autocrático, totalitario, ARNE, abatido poco después de su nacimento por acontecimientos internacionales adversos (apartado 2.861), todavía es incapaz de lanzar sus dardos contra la Derecha democrática, es decir contra el Partido conservador.

El Partido liberal, como lo vimos en el apartado 2.839, abdica del individualismo en algunos aspectos de éste. Por cuanto el individualismo es propio de su esencia, debe de influir la renuncia de aspectos del individualismo para que el grupo que constituye ese Partido, llegue a perder con facilidad toda contextura ideológica y, conservando la apariencia de liberal, se convierta en facción, que aspira al Poder y emplea cualquier medio para obtenerlo y conservarlo y lo ejerce sólo en su propio provecho, desatendiendo al bien común. El grupo que dice ser el Partido liberal y actúa a nombre del liberalismo, muéstrase a las claras como facción ya al elegirse al señor Martínez Mera y durante la Presidencia de éste; también por su influencia en la disolución de la Asamblea Nacional de 1938, a raíz de la cual se afirma en el Mando; y en el ejercicio de éste, ejercicio que se prolonga hasta el 28 de mayo de 1944. Sin embargo, del seno de ese grupo van separándose algunos ciudadanos distinguidos, verdaderos liberales que lo integraban de buena fe y que se percatan de su falta de aspiraciones ideológicas: varios lo hacen por hallarse disconformes con la actitud del grupo respecto de la disolución de la Asamblea Nacional citada, y otros por estarlo respecto de la que asume en relación al régimen del doctor Arroyo del Río, sobre todo cuando son evidentes la falta de patriotismo y el carácter autocrático de él. Con estos liberales, agrupados, se forma nuevamente el Partido liberal, que lucha con firmeza y constancia

contra la facción que pretende ser el Partido liberal y hasta el 28 de mayo de 1944 detenta el Poder.

La tendencia izquierdista, es decir la concepción colectivista, es representada en la política ecuatoriana dentro de este lapso por el Partido socialista y por el comunista, pues procede prescindir de ciertas agrupaciones circunstanciales o pasajeras, carentes de importancia. Las Izquierdas ecuatorianas, que habían combatido al señor Martínez Mera y, secundando inconscientemente las finalidades de la facción que se llamaba Partido liberal, al doctor Velasco Ibarra en su primera Presidencia; caen momentáneamente en los lazos que les tiende el ingeniero Páez, y luego lo combaten y son perseguidas por éste, y ejercen notable influencia en el Gobierno mientras es Dictador el General Enríquez. En la Asamblea Constituyente de 1938 la tienen decisiva, y a raiz de su disolución son hostilizadas por el Gobierno, a quien combaten con valor y constancia. Su actitud digna y lógica frente a los acontecimientos que son consecuencia de dicha disolución; la cualidad de opositores implacables de los regímenes de los doctores Mosquera y Arroyo del Río, la que es un aspecto de esa actitud; ayuda poderosamente a las Izquierdas para ocupar un puesto prestante en la Alianza Democrática Ecuatoriana y en el Gobierno que surge de la Revolución del 28 de mayo de 1944: les ayuda para presentarse como los verdaderos autores de ésta, aunque para que se produzca han cooperado todas las ideologías políticas; para aparentar, hábilmente, ante el doctor Velasco Ibarra que sólo ellas le elevaron a la Jefatura del Estado, a pesar de que lo hicieron por igual conservadores, liberales, y comunistas y socialistas; para aparecer ante el doctor Velasco Ibarra como el pueblo auténtico y consciente, consiguiendo que él por medio de la creación de Diputaciones funcionales procurara darles predominio en la nueva Asamblea Constituyente y contrarrestar la ventaja que en el sufragio popular directo pudiera obtener el pueblo que no es "auténtico" o que no es "consciente", es decir, la parte no izquierdista del pueblo.

Por la reconstitución de un verdadero Partido liberal fue posible la unión de Partidos de todas las tendencias políticas para

derribar a la facción que detentaba el Poder. La unión de Partidos de todas las tendencias, unión de todos los Partidos, consiguió la finalidad que se propuso, realizando así la condición indispensable para que pudiera desarrollarse la lucha ideológica, la lucha política, que en sí es ventajosa para el Estado y que a raíz de la Revolución del 28 de mayo de 1944 no pudo por desgracia desarrollarse en toda su plenitud ni producir todos los benéficos frutos de que es capaz, por impedirlo quien por ella ascendió a la Jefatura del Estado, confundiendo, al orientar y organizar su Gobierno, el estruendo de corrientes pasajeras con la resonancia de tendencias permanentes.

CAPITULO 111: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1945 AL DE EXPEDIR LA DE 1946

2.867.—El 10 de agosto de 1944 se instaló en Quito la Asamblea Constituyente convocada por el doctor José María Velasco Ibarra. Predominaban en ella las Izquierdas, merced a las Diputaciones funcionales. En su seno reinaron con frecuencia la agitación y el desorden y se produjeron situaciones indecorosas, abundaron los debates y discusiones largos y estériles, y se adoptaron muchas resoluciones precipitadas. Causas de estos defectos de la Asamblea eran: el número de sus componentes, excesivo, pues no habría obstado a la buena marcha de ella sólo al existir entre sus miembros una sólida disciplina y al organizarse y distribuirse técnicamente el trabajo, requisitos imposibles de llenar dados el medio y el momento; la institución de las Diputaciones funcionales, servidora del propósito de dar predominio a determinada tendencia política y ajena a la distribución, condensación e importancia de los intereses especiales que deben representar; la escasez de miembros conocedores de los procedimientos más apropiados para la actuación de los órganos colegiales encargados de elaborar el Derecho positivo en sus esferas más altas, escasez ligada a que el grupo dominante en el Ecuador hasta la Revolución del 28 de mayo de 1944 había monopolizado casi por completo la pertenencia a esa clase de órganos, y que no significa en manera

alguna falta de hombres versados en materias jurídicas; la actitud del Presidente de la República y quienes lo rodeaban, con respecto a las labores de la Convención, actitud que fue más bien de crítica destructiva que de ayuda; la gestión subterránea y hábil de los que detentaron el Poder hasta el 28 de mayo de 1944 y no se resignaron a dejarlo; la ineptitud, ya revelada en la Asamblea Nacional de 1938, de quien había de presidir las sesiones. Las extendió desatinadamente dedicándolas en parte a un peregrino desempeño de Función Jurisdiccional, en cuyo ejercicio, despóticamente, cayendo en el ridículo y beneficiando a menudo a quienes aparecían como castigados y lo habrían sido definitiva y efectivamente por los órganos judiciales ordinarios dentro del procedimiento común, impuso penas prescindiendo de los requisitos doctrinales —fundados en la esencia del Derecho— del establecimiento del tipo de la infracción y de aquéllas antes de darse los actos que las anteceden, y aplicó penas pecuniarias a título de sanción civil. Ocupóse también la Asamblea de manera impropia en asuntos administrativos, como al insinuar, por unanimidad, el 9 de septiembre, "al Poder Ejecutivo la incorporación al servicio activo de las armas al señor Teniente Coronel Carlos Mancheno C., actual Ministro de Defensa Nacional, y que mientras se halle en el desempeño de sus funciones Ministeriales pase las revistas de Comisario en el personal a órdenes del Estado Mayor General" (Tomo II de las Actas, pág. 389); el 7 de noviembre, al recomendarle inicie gestiones para establecer relaciones diplomáticas y comerciales con la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (Tomo V, pág. 337); el 22 de noviembre, al asimismo insinuarle "separe de sus cargos a los empleados cuyas actividades arroyistas estén plenamente comprobadas". Que así la Convención se dedicara a actividades ajenas a su índole, se conceta con la dispersión y desorden que reinaron en cuanto al papel para el que se reunió: aunque precedió una serie de disertaciones doctrinales, en las que actuaba por la Comisión de Constitución un miembro suyo como expositor principal, ojalá hubiera sido ponente, un orador que pertenecía a un grupo político o seguía cierta tendencia ideológica, y luego intervenían portavoces de los otros; a la consideración del proyecto del texto de la Carta Política; esta

consideración desvinculóse de aquellas disertaciones y consiguientes respuestas, y con frecuencia se aprobó el definitivo precipitadamente y atentando contra la Teoría general del Derecho en puntos principalísimos relativos a la misión que asigna al Derecho positivo como "técnica social".

La Asamblea, en su sesión inaugural, elige su Presidente y su Vicepresidente a los doctores Francisco Arízaga Luque y Manuel Agustín Aguirre. y su Secretario al señor Pedro Jorge Vera; en la solemne, de la misma fecha (10 de agosto), diciendo acatar "el plebiscito nacional", reconoce, para el período que fijará la Carta Política, Presidente constitucional de la República al doctor José María Velasco Ibarra, quien, en el recinto, presta la promesa con arreglo al Art. 79 de la Constitución de 1906, a la que había declarado vigente, como norma supletoria; en la de 11 de agosto, designa su segundo Vicepresidente al doctor Manuel Elicio Flor, y a los miembros de la Comisión de Constitución, doctores Flor, Eduardo Vásconez Cuvi, Carlos Cueva Tamariz y Eduardo Ludeña; licenciados Pedro Saad y Leopoldo Benítez Vinueza, y Coronel Carlos Pinto; en la de 15 de agosto, recibe un informe de esta Comisión, el cual sugiere discutir el proyecto de Carta Política sobre la base de ciertas cuestiones que propondría además de cinco que ya formula, y atiende a un pedido del doctor Manuel María Borrero de que considere la Comisión el proyecto elaborado por una que nombró el Dictador ingeniero Federico Páez y se integró por el propio doctor Borrero y los doctores Alberto Gómez Jaramillo y José Miguel García Moreno. Las exposiciones relativas a las "bases" comienzan el 21 de agosto: se realizan, la del primer punto, "Concepto del Estado ecuatoriano", ese día y el siguiente; la del segundo, "Gobierno Presidencial o Gobierno Parlamentario", el 23 de agosto; la del tercero, que es el de "La Región, la Provincia y el Municipio dentro de la unidad nacional"; el 24 y el 25; la del cuarto, "Nacionalidad", el 29 y el 31 de agosto; la del quinto, "Ciudadanía", el 4 de septiembre; la del sexto, "Sufragio y sistema electoral", el 5, el 6 y el 7; la del séptimo, "el Poder Legislativo", el 8 y el 11; la del octavo, "La formación de las leyes", el 13 y el 15; la del noveno, que

versa sobre "la Comisión permanente de Legislación", "sus fundamentos"; el 18; la del décimo, "El Poder Ejecutivo", el 21; la del undécimo, "atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo", el 22; la del duodécimo. que recae sobre "Los Ministros-Secretarios de Estado", "sus atribuciones y sus deberes"; el 26; la del décimotercero, "Organismos Técnicos Asesores del Poder Ejecutivo", el 4 de octubre; la del décimocuarto, "Poder Judicial", el 10; la del décimoquinto, "La Fuerza Armada", el 18 de octubre de 1944; la del décimosexto, "Los derechos individuales y su garantía", el 5 de enero de 1945; la de las garantías constitucionales de la familia y la enseñanza, el 15; la de la economía, el 29 y el 30 de enero; la del punto fundamental que versa sobre el trabajo, el 1º de febrero, en sesión matutina; la del que sobre el Tribunal de Garantías, en sesión vespertina de la misma fecha. Aunque tan sólo el 25 de octubre de 1944 se decide elaborar la Constitución siguiendo en las fases de procedimiento lo expuesto por la Comisión respectiva sobre su puntos fundamentales, debate de ellos, conocimiento del proyecto de artículos que comprenda el texto, y su discusión; ésta había comenzado ya el 28 de septiembre; prosigue el 2, el 3, el 5, el 6, el 11, el 13, el 16, el 17, el 19, el 20, el 23, el 24, el mismo 25, el 26, el 27 y el 31 de octubre; el 7, el 13, el 14, el 15, el 16, el 20 y el 21 de noviembre, y el 5, el 6, el 7, el 8, el 11, el 13, el 14, el 15, el 18, el 19, el 20, el 26, el 28 y el 29 de diciembre de 1944; el 2, el 8, el 9, el 10, el 12, el 17, el 19, el 22, el 23, el 24, el 30 y el 31 de enero de 1945, y el 1º, el 2, el 5, el 6 y el 7 de febrero. Después de conocer, el 8 de febrero de 1945, el Mensaje presidencial que sugiere modificar el texto aprobado, se lo reconsidera en múltiples puntos a partir de esa fecha el 9, el 10, el 12, el 13, el 14, el 16 —y pese a que comenzó a tratarse de la redacción definitiva el 27—, el mismo 27 y el 28 de febrero, y el 1º, el 3, el 4 y el 5 de marzo de 1945, fecha en que la Asamblea aprueba la Constitución, respecto de la que al día siguiente el Jefe del Estado decreta se promulgue y ejecute, y el 7 de marzo la mayoría de Diputados integrantes del Partido conservador formula reservas (Actas de la Asamblea). La Constitución se publicó en el Registro Ofi-

cial el 6 de marzo de 1945, fecha desde la que rigió según su "Artículo Final".

La Convención, precipitadamente después de tanta demora, clausuró sus sesiones el 10 de marzo de 1945. El Ministro de Gobierno doctor Carlos Guevara Moreno, que "preparó" los defectos de ella, que los estimuló, que obstó al normal desenvolvimiento de muchas de las sesiones valiéndose de insolente populacho disfrazado de pueblo; censuró acremente su funcionamiento. Turbas movidas por agentes del grupo derrocado el 28 de mayo de 1944 y por personajes del nuevo régimen expresaron indignamente en la Capital su júbilo por la terminación de la Asamblea. El desacato de que fue víctima, significó un anuncio de la suerte que esperaba a la Carta Política que dictó.

2.868.—Los de la Asamblea que la elaboró, se reflejan en los caracteres de la Constitución de 1945, cuyo conjunto se expone en el Capítulo 83 (apartados 2.267-2.271). De los que en éste se anotan, subrayemos aquí tan sólo el estilo poco apropiado para la redacción de normas jurídicas; las excesivas extensión y minuciosidad; la carencia de garantías humanas absolutas, que no corresponde seguramente a la intención de sus autores, quienes más bien parece quisieron ser generosos en el amparo del hombre; la reducción que, atento lo estatuído por las Cartas Políticas anteriores, sufre la garantía de la propiedad, más restringida tan sólo en la de 1967; la acentuación del concepto que se revela en la Constitución de 1929 sobre la propiedad y el trabajo al atender a su finalidad peculiar; el establecimiento de la Comisión Legislativa Permanente, que atenúa un tanto los defectos del sistema unicameral, adoptado para el Congreso, y del Tribunal de Garantías Constitucionales, órgano cuya misión principal es velar por la regularidad del proceso de producción del Orden estatal.

2.869.—El doctor José María Velasco Ibarra emprendió una intensa y extensa labor administrativa; pero no tuvo en cuenta que el respeto por el Orden jurídico y la firmeza y

solidez de éste son necesarios para la verdadera eficacia de la acción gubernativa. Demostración de que no lo consideraba fue la pugna en que se colocó, a poco de entrar en vigencia la Constitución de 1945, respecto de la Comisión Legislativa Permanente y del Tribunal de Garantías Constitucionales, dos órganos establecidos por ella. Al fin, el 30 de marzo de 1946, infringió abiertamente la Carta Política, cuya transgresión llevó a su ruptura, como pronto lo veremos.

2.870.—Antes de que este desgraciado acontecimiento ocurriera, bajo el Mando constitucional del doctor Velasco Ibarra, se adoptó a nombre del Gobierno una actitud digna y trascendental en cuanto al problema limítrofe: convocados el 14 de julio de 1945 por el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil doctor Oswaldo Aranha para entregarles el laudo del técnico Días de Aguiar (apartado 2.863) que pretendía zanjar las diferencias aún pendientes en la fijación fronteriza, los Embajadores del Ecuador y del Perú; el primero, doctor José Vicente Trujillo, al recibirlo, dijo que, "cuando un Tratado no hace más que satisfacer plenamente a una de las Partes, dejando a la otra profundamente herida en su Derecho, siempre queda, en el fondo, un problema planteado, que tiene que resolverlo el porvenir".

Aunque, por la índole de la Obra, carece de oportunidad entrar en detalles del problema limítrofe; para explicar ulteriores acontecimientos revestidos de primerísima importancia en la política internacional ecuatoriana, es preciso recordar que el laudo notificado el 14 de julio de 1945, en cuanto al "Sector de Lagartococha", determinaba lo que ha de entenderse por la referencia del "Río Lagartococha o Zancudo" y de "sus orígenes", y en cuanto al "sector de la Cordillera del Cóndor", comenzaba expresando que "la frontera" "de la naciente del Río San Francisco seguirá por el divortium aquarum de los Ríos Zamora y Santiago hasta la parte Norte".

2.871.—El 30 de marzo de 1946, el doctor Velasco Ibarra expide un Decreto en que adopta medidas extraor-

dinarias, y dirige al pueblo un "Manifiesto", cuyas declaraciones corresponden al contenido del primero e iluminan la actitud de su autor. Aduce un "conato sedicioso" para expulsar "del territorio a unos pocos militares" "y a unos pocos civiles"; declara que "La Constitución de 1945 y las leyes complementarias serán respetadas"; y expresa, sin embargo: "hasta que se reúna el Congreso Ordinario el 10 de Agosto del presente año, me reservo la facultad de adoptar las medidas indispensables para mantener la paz" "y la seguridad", y "El habeas corpus... y el Tribunal de Garantías" "no podrán amparar en esta ocasión a hombres empeñados... en destruir la tranquilidad nacional".

Es claro que la actitud del Presidente de la República infringe la Constitución y que no la viola o rompe, puesto que aquél habla como de algo indudable de la reunión del Congreso, el cual es el único que puede según la Carta Política de 1945 "declarar si" un "decreto" o "disposición" "es o no inconstitucional" e "interpretar la Constitución y las leyes de modo generalmente obligatorio" (Art. 165), y el órgano ante quien responde el Presidente de la República por el ejercicio de su cargo (Art. 34 Nº 30): no impide que al acto inconstitucional realizado siga la consecuencia que la Constitución establece, consecuencia que según la misma sólo puede realizar el Congreso. Si al acto inconstitucional sigue la consecuencia prescrita por la Carta Política, ésta se cumple.

Esclarece la cuestión subrayar que al Tribunal de Garantías Constitucionales, respecto de las normas cuyo autor no es el Congreso, compete sólo formular observaciones sobre ellas y, si no fueren aceptadas por el órgano que las dictó, provocar el examen y decisión definitiva sobre su constitucionalidad o legalidad por parte del Congreso, además de excitar a aquel órgano a que cumpla la Constitución y las leyes (Art. 160 Nos. 1º y 2º).

Muchos proceden, empero, como si el doctor Velasco Ibarra hubiera roto o violado la Constitución. Así lo hacen los Partidos socialista y comunista, y el liberal, cuya confusión entre violación o ruptura de la Carta Política e infracción de ésta expresa muy

bien el manifiesto de su Junta Suprema (1º de abril) al decir que "La Constitución ha sido rota", "por obra del mismo Poder Ejecutivo que la ha transgredido"; el Tribunal de Garantías Constitucionales, que "Resuelve" "Declarar" que "El decreto expedido por el señor Presidente de la República el 30 de marzo de 1946" "viola principalmente disposiciones constitucionales contenidas" en los articulos 67 Nº 6º, 141 y 29, disposiciones que en verdad han sido infringidas y cuya transgresión debe según la Carta Política ser materia de observación formulada por el Tribunal de Garantías ante el Presidente de la República y, si éste no la acepta, ante el Congreso; y algunos miembros del Tribunal Superior Electoral, cuya actitud adquiere gran trascendencia, como lo veremos en el párrafo siguiente. Por lo contrario, la "Coalición de Derechas", en su manifiesto (2 de abril) distingue claramente infracción de la Carta Política y ruptura de ésta, y aprecia y expone la necesidad de evitar que la primera conduzca a la segunda: dice que, "De acuerdo con la Constitución vigente, es privativo del Congreso el examinar los hechos en referencia, las medidas adoptadas, y el dictar las resoluciones" correspondientes; y que, "Hasta entonces, es indispensable que se mantenga el Orden constitucional, pues sólo así podrá el Congreso cumplir con su elevada misión". El examen y la resolución definitiva sobre esos "hechos", conjuntamente considerados ambos, son privativos del Congreso, aunque el Tribunal de Garantías pueda participar en el procedimiento que tales examen y decisión suponen.

Según la Ley de Elecciones, las populares de Diputados provinciales deben verificarse "el primer domingo de mayo" (Art. 137), o sea el 5 de de este mes; el "Tribunal Superior Electoral hará la convocatoria" "treinta días antes" de las elecciones, es decir el 5 de abril; "si el Tribunal Superior Electoral no cumpliere con este deber, toca al Tribunal de Garantías Constitucionales requerirlo para que lo haga"; y, "Si aún así no lo hiciere, por cualquier causa, transcurridos cinco días desde el requerimiento, el Tribunal de Garantías Constitucionales procederá a efectuar la convocatoria" (Art. 71). El Tribunal Superior Electoral no puede realizar oportunamente la convocatoria, porque, en sesión del

3 de abril, falta en su seno mayoría para la resolución correspondiente, pues una parte de sus miembros se opone a aquélla aduciendo que se ha instaurado en el Ecuador una Dictadura, y procediendo como si se hubiera violado la Carta Política. El Tribunal de Garantías Constitucionales no puede reunirse por carencia de quorum, relacionada con estar algunos de sus miembros en imposibilidad de concurrir, a causa de afectarlos las medidas inconstitucionales que adoptó el Presidente de la República el 30 de marzo. Con vista de ello el Jefe del Estado, invocando expresamente la imposibilidad de convocatoria oportuna por el Tribunal Superior Electoral o por el de Garantías Constitucionales, convoca, el 5 de abril, a elecciones de Diputados, para el día señalado en la Ley respectiva.

Habría producido la convocatoria para elecciones de Diputados proveniente del Jefe del Estado, unida a la falta de la del Tribunal Superior Electoral y de la del Tribunal de Garantías Constitucionales, la violación de la Carta Política; porque, o el Congreso formado por los Diputados designados en virtud de ella declaraba, cumpliendo la Ley de Elecciones, que la convocatoria infringía dicha Ley y por tanto era nula, y por lo mismo declaraba serlo su propia existencia y se inhabilitaba para aplicar la sanción que la Carta Política exige siga a la infracción de ésta por el Presidente de la República —infracción realizada el 30 de marzo, como lo sabemos— y que debe aplicarse para que la Constitución no se rompa, no pierda su vigencia; o ese Congreso procedía como si fuera válida la elección de sus miembros, y entonces infringía la Ley de Elecciones, cuya infracción conduce a su violación si a ella no sigue la sanción como consecuencia y cuya violación es infracción de la Carta Política, por la estructura misma del Orden jurídico, y producía, a través de la infracción presidencial de la Carta Política, su violación, porque, como el Congreso actuaba en tal caso en el supuesto de no haberse infringido por la convocatoria del Presidente de la República para la elección de sus miembros la Ley de Elecciones, no podía disponer se aplicara sanción alguna por la infracción que consiste en la convocatoria y así llevaría a esta infracción a que lo sea de

la Carta Política y —ya que obraba en este supuesto y por lo mismo no consideraría haber infracción de la Carta Política por la mentada convocatoria no sancionada de acuerdo con la Ley de Elecciones ni dispondría se aplicara la consecuencia de la infracción constitucional— a que la Carta Política sea rota o violada; a no encerrar la Carta Política el artículo (33) según el que, "Si por cualquier motivo no se hubieren realizado las elecciones de Diputados, el Congreso cesante tiene facultad para reunirse con el fin de convocarlas en el plazo de treinta días": gracias a este artículo, ni la nulidad de la convocatoria presidencial ni la falta de la de los mentados Tribunales impide haya Congreso válido ni elecciones regulares de sus miembros para que sea renovado, si se toma en cuenta que la "Segunda" de las "Disposiciones Transitorias" de la Constitución de 1945 expresa que "El próximo Congreso Ordinario se reunirá el diez de agosto de mil novecientos cuarenta y seis", y que, "Hasta tanto, los Diputados y los dignatarios de la presente Asamblea Constituyente tendrán el carácter, prerrogativas e inmunidades de Diputados y dignatarios del Congreso, para todos los efectos de esta Constitución". Por desgracia, casi todos creen, por desconocimiento de los preceptos de la Constitución o por el de la estructura del Orden jurídico; o aparentan creer, porque lo desean; que la Constitución de 1945 ha sido rota o violada.

El 6 de abril, el doctor Carlos Cueva Tamariz, aduciendo su "carácter de segundo Vicepresidente del Congreso, por hallarse ausente del país el "Presidente y extrañado del territorio nacional el primer Vicepresidente"; "en vista de la solicitud suscrita por la mayoría absoluta de los Diputados, de conformidad con lo que dispone el artículo 31, tercer inciso, de la Constitución de 1945"; convoca "al Congreso Extraordinario para el día 16 del presente mes, con el objeto de considerar y resolver, con el más elevado criterio patriótico, la actual situación de la República, dimanada del Decreto Ejecutivo de 30 de marzo último"; señalando para "la reunión del Congreso" "la ciudad de Guayaquil, atentas las notorias circunstancias de violencia que predominan en la Capital de la República, circunstancias que constituyen un

caso de fuerza mayor, previsto en el último inciso del citado artículo constitucional". Sobre la convocatoria, observemos que es válida, aunque erróneo fundarla en la calidad de Vicepresidente; pues la ya transcrita "Segunda" de las "Disposiciones Transitorias" de la Constitución confiere, hasta que se rúna el próximo "Congreso Ordinario", a los "dignatarios de la" "Asamblea Constituyente" "el carácter, prerrogativas e inmunidades" de "dignatarios del Congreso, para todos los efectos de esta Constitución", y según el Art. 31 "Habrá Congreso Extraordinario cuando lo convocare el Presidente de la República, conforme a la Constitución, o el Presidente del Congreso, a solicitud suscrita por la mayoría absoluta de los Diputados", y, "en caso de negativa a la petición o de falta o ausencia del Presidente del Congreso o de quien haga su veces, la solicitud se tendrá como convocatoria"; y por consiguiente puede convocar antes de que haya Congreso ordinario a Congreso extraordinario, además del Presidente de la República y, en ciertos casos, de la mayoría de los miembros de aquél, el Presidente de la Asamblea Constituyente o el dignatario de ella que haga sus veces; pero el doctor Carlos Cueva Tamariz fue Vicepresidente del Congreso extraordinario que se reunió en virtud de convocatoria del Jefe del Estado en noviembre de 1945, Vicepresidente electo por ese Congreso, y no dignatario de la Asamblea, y así carece del "carácter" de dignatario del Congreso para el objeto de su convocatoria, y la del doctor Cueva Tamariz a solicitud de la mayoría de los Diputados es válida porque faltando el Presidente y los Vicepresidentes de la Asamblea tiene el significado de convocatoria la sola solicitud de esa mayoría, y no porque el doctor Cueva Tamariz sea "segundo Vicepresidente del Congreso".

Como de aspecto de "la actual situación de la República dimanada del Decreto Ejecutivo de 30 de marzo"; el Congreso extraordinario se ocupará, seguramente, de la convocatoria de elecciones de Diputados: su reunión puede, por tanto, eliminar todo obstáculo o peligro para que la Carta Política se mantenga vigente. Por desgracia, a una comunicación del doctor Cueva Tamariz enderezada al doctor Velasco Ibarra en la que le pide "las garan-

tías necesarias" para la reunión del Congreso extraordinario, el segundo contesta públicamente —en telegrama que los periódicos transcriben el 12 de abril— al primero que después de que éste y otros ciudadanos "han proclamado que existe ahora Dictadura y han saboteado con este pretexto el funcionamiento de los Tribunales Electorales, obligando al Ejecutivo a convocar él para Congreso Ordinario; después de que el país se inclina hacia la convocatoria a Constituyente"; "Ese Congreso Extraordinario, por la fuerza de los sucesos, no se reunirá...". Por esta actitud del doctor Velasco Ibarra sí se rompe la Constitución, es decir, deja ésta de estar vigente, se instituye la Dictadura; porque, como ya lo vimos, sólo la reunión de un Congreso extraordinario que convoque a elecciones de Diputados (en virtud del Art. 33) puede impedir que la convocatoria de éstas proveniente del Jefe del Estado unida a la falta de la del Tribunal Superior Electoral y de la del Tribunal de Garantías Constitucionales produzca la ruptura de la Constitución.

2.872.—El 13 de abril de 1946, el doctor José María Velasco Ibarra, "Considerando:— Que a raíz de los desgraciados sucesos del 30 de marzo .... la opinión pública ecuatoriana ha exigido del Gobierno la convocatoria a una Asamblea Constituyente que regularice la vida jurídica de la Nación"; "Decreta": convocar al "pueblo para la elección de Diputados a la Asamblea Constituyente que se reunirá en esta Capital el 10 de Agosto próximo"; que "La Asamblea Constituyente que se reunirá con el único objeto de dictar la Constitución .... durará como tal 30 días improrrogables y luego seguirá funcionando como Congreso Ordinario"; que "El Poder Ejecutivo nombrará inmediatamente una comisión de cinco juristas para que preparen el Proyecto de Constitución"; que "Este trabajo se publicará por la prensa y se someterá a la consideración de una Junta de ciudadanos elegida por el Poder Ejecutivo y en la que se hallen representadas todas las fuerzas vivas del país"; que "El proyecto de Constitución y las observaciones que presenten al mismo la prensa y esta Junta, serán estudiados por el Consejo de Ministros, para la redacción del Proyecto definitivo, que el Presidente

enviará a la Asamblea Constituyente"; que "Este Proyecto .... servirá de base para el pronunciamiento de la Asamblea"; que, "Hasta que se reúna la Asamblea Constituyente, el Gobierno dictará las leyes y decretos que fueren estrictamente necesarios ...", y "respetará el orden legal y todos los derechos y garantías ciudadanos consignados en la legislación actual..., sin más límites que el establecido en el Decreto ... de 30 de Marzo del año en curso"; que "Los Diputados a la Asamblea Constituyente serán elegidos por sufragio popular libre, secreto y universal, de los ecuatorianos, en la segunda quincena del mes de mayo próximo, de acuerdo con la Ley que al efecto dicte el Poder Ejecutivo".

Ciertamente, varias agrupaciones de ciudadanos han pedido al Jefe del Estado reúna una Convención. El 8 de abril, el Directorio General del Partido conservador asume esa actitud, aduciendo que "La convocatoria a elecciones de Diputados para Congreso Ordinario, que acaba de efectuar el Gobierno, a falta del Tribunal Superior Electoral, aun cuando revela un afán de respeto al orden constitucional, no está de acuerdo con la profunda repercusión de los hechos que lo han alterado"; que están "perturbados también la organización y funcionamiento del Poder Electoral", y que "sobre esta base sería de todo punto imposible restaurar la vida institucional de la República". Al formular el pedimento de convocatoria a Constituyente así fundado, dicho Partido se aparta de las cualidades —lógica, conocimiento del Orden jurídico, exactitud en la apreciación de los hechos— que distinguieron a la actitud que adoptó con respecto al Decreto presidencial de 30 de marzo: ninguno de los argumentos que aduce el Partido conservador ni el conjunto de ellos prueba la necesidad de la convocatoria a una Convención ni su conveniencia, ya que todos los obstáculos en que consisten, pueden allanarse por la reunión de un Congreso extraordinario, como ya lo hemos probado.

El 17 de abril dicta el doctor Velasco Ibarra la Ley de Elecciones conforme a la que han de verificarse las de Diputados a la Asamblea Constituyente: éstos serán designados por sufragio popular directo, que se realizará el 26 de mayo, y mediante el sis-

tema de lista incompleta, excepto uno, que representará a las "Fuerzas Armadas" y que lo será por sufragio indirecto de los miembros de éstas, las que no votarán sino en la elección de su representante; y el voto es obligatorio para los ciudadanos varones que no sean miembros de la Policía ni del Ejército y para las ciudadanas que ocupen cargo público, y facultativo para las otras. Poco después (15 de mayo) dicta el doctor Velasco Ibarra un decreto por el que declara norma supletoria, en cuanto no se oponga a las medidas que tome, a la Constitución de 1906, hasta que se reúna la Asamblea Constituyente el 10 de agosto de 1946, y reforma algunas determinaciones que había establecido para la elección de Diputados: se aplaza, prescribiéndose que se verifique el 30 de junio, y no el 26 de mayo, y se establece además otra salvedad a la designación de los miembros de la Asamblea por sufragio popular directo, un Diputado por el Archipiélago de Colón.

Los Partidos de izquierda y el Partido liberal manifiestan que se abstienen de participar en las elecciones, y expresan los fundamentos de su actitud, fundamentos de los cuales interesa a nuestro Estudio el principal que aduce el Partido socialista: el absurdo que encierran las limitaciones impuestas en las actuaciones de la Convención por el decreto que la convoca. En verdad, esas limitaciones son absurdas; pero no tienen importancia ni significado real, puesto que es claro que, por reunirse, la Convención asume el Poder supremo, no sujeto a limitación alguna de Derecho positivo, y que si las acoge tienen valor porque ella las hace contenido de una determinación suya. También una agrupación política de carácter ocasional llamada "Partido Demócrata" retira su apoyo para la reunión de la Asamblea: pide que el proyecto de Constitución se apruebe mediante referéndum.

Este proyecto es entregado el 18 de junio al doctor Velasco Ibarra por la Comisión de Juristas que designó para elaborarlo. En su conjunto es liberal, carácter dominante en la Comisión.

Porque el voto es obligatorio para casi todos los ciudadanos varones y para muchas ciudadanas, y porque el efecto de la abstención proclamada por algunos Partidos ha sido en parte anu-

lado por la decisión de intervenir en las elecciones proveniente de grupos de ciudadanos cuya tendencia política es la misma de esos Partidos, por la formación de varios grupos con el fin de participar en ellas y por el entusiasmo de éstos y del Partido conservador y otros grupos de derecha; hay gran fervor para las inscripciones preelectorales, y también en los comicios, que se verifican en la fecha señalada (30 de junio).

Las elecciones se han realizado con libertad y el Gobierno ha garantizado también su pureza. Por ellas han obtenido la mayoría de puestos —treinta y tres— en la Asamblea Constituyente —compuesta de sesenta y dos miembros— los conservadores o derechistas que pertenecen al Partido conservador o están estrechamente vinculados a éste. El segundo lugar en los resultados electorales ha conseguido el grupo velasquista "Unión Popular Republicana", que se formó para respaldar al doctor Velasco Ibarra, y en especial para intervenir en las elecciones con esa finalidad, y se compone de ciudadanos derechistas, izquierdistas y liberales y de otros que no siguen propiamente tendencia política alguna, pues carecen de ideología, y apoyan a quien ocupa el Poder movidos por el afán de aprovecharse del ejercicio de éste y destituidos de toda preocupación por el bien público. Integrarán además la Convención izquierdistas y liberales que no pertenecen a ese grupo y derechistas o conservadores que no forman parte del mismo ni están conectados con el Partido conservador.

Conforme con lo dispuesto en el decreto de convocatoria a la Convención, designó el Jefe del Estado los miembros de la "Junta de ciudadanos", llamada en lo posterior Junta de Notables, para que considerase el anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión de Juristas. La designación fue casi siempre la directa de ciertos individuos, y a veces la de individuos que tuviesen determinada calidad. El 12 de julio se clausuró la Junta de Ciudadanos, y resolvió antes de hacerlo que se pasaran al Jefe del Estado los dictámenes o informes de sus diversas comisiones sobre los varios puntos del proyecto de Constitución, sin elaborar

un informe o dictamen único que expresara el criterio de la Junta como un todo.

Se anuncia que el Jefe del Estado presentará a la Convención el proyecto de Constitución elaborado por la Comisión de Juristas junto con los dictámenes de las Comisiones de la Junta de Ciudadanos y las observaciones formuladas por él en unión de los Ministros de Estado.

2.873.—En el último párrafo del apartado 2.866, expresamos que, después de que la unión de los Partidos políticos logró derribar a la facción que detentaba el Poder, y así puso la condición para que pudiera desenvolverse la lucha ideológica, en sí tan ventajosa para el Estado; esa noble lucha no pudo desarrollarse plenamente ni producir todos los frutos de que es capaz, a causa de que quien por la labor de todos los Partidos y la consecuente caída de tal facción llegó a la Jefatura del Estado, confundió, por violencia, por precipitación, al orientar y organizar su Gobierno el ruido estridente de corrientes pasajeras con la resonancia de tendencias permanentes. La confusión en que incurrió el doctor Velasco Ibarra, ocasionó o causó que después —ya en tiempos posteriores al comprendido en el Capítulo 110 y correspondientes al Capítulo 111— actuaran otros factores adversos al cabal desenvolvimiento de la competencia ideológica. A estos factores —entre los que mentaremos la reacción de la facción derrotada el 28 de mayo de 1944 y ciertos aspectos de la pugna surgida entre la Convención y el Orden jurídico que dictó y el Jefe del Estado—, se sumaron otras manifestaciones del carácter violento, impetuoso, del doctor Velasco Ibarra, carácter que —hábilmente estimulado por quienes deseaban que el doctor Velasco Ibarra perdiera la sustentación que constituye la solidez del Orden jurídico y se alejara de los Partidos políticos, para convertirse ellos en "hombres necesarios" ante sus ojos— le llevó a lamentables extravíos y ofuscaciones, inclusive al desprecio de la Constitución.

CAPITULO 112: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1946 AL DE EXPEDIR LA DE 1967

2.874.—La Asamblea Constituyente convocada por el Jefe del Estado señor doctor José María Velasco Ibarra; en su sesión inaugural, el 10 de agosto, nombra, emitiendo 59 votos, su Presidente al doctor Mariano Suárez Veintimilla, por 38; Vicepresidente, a don Francisco Illingworth, por 34; segundo Vicepresidente, al doctor Camilo Ponce Enríquez, por 37; Secretario, a don Francisco Darquea Moreno, por 35; segundo Secretario, por 33, al doctor Jorge Pérez Serrano, quien se excusa de aceptar más tarde (el 16) y es reemplazado por el señor Eduardo Daste (el 19); en la sesión solemne vespertina del mismo 10 de agosto; escucha el Mensaje del doctor Velasco Ibarra, quien es confirmado en su cargo en virtud de aceptarse; pese a los votos contrarios de los Diputados doctores Cristóbal Tobar Subía, Camilo Ponce Enríquez, Mariano Suárez Veintimilla y Ruperto Alarcón Falconí; licenciado Luis Alfonso Ortiz Bilbao, y señores Gustavo Mortensen Gangotena, Vicente Domínguez, Gilberto Miranda, Francisco Illingworth y Guillermo Alarcón, ingeniero; una resolución que lo designa Presidente de la República hasta el 1º de septiembre de 1948, fecha en que terminaba su período en caso de seguir rigiendo la Constitución de 1945; presta la promesa a las dos y quince minutos de la mañana del día 11, y presenta un proyecto de Constitución, elaborado por los doctores Manuel Ramón Valarezo, José María Pérez Echanique, Antonio Sánchez Granados, Alberto Acosta Soberón y Esteban Amador Baquerizo.

La mayoría de los Diputados pertenece al Partido conservador, quien, por medio de su Asamblea General, que es su autoridad máxima según los Estatutos que lo rigen, ha decidido que los Diputados que militan en sus filas, propugnen dentro de la Convención que ésta nombre un Presidente provisional de la República cuyo ejercicio del Poder se prolongue hasta dictarse la Constitución, y que después se designe al Presidente de la Re-

pública para el próximo período constitucional por sufragio popular directo; y, como el doctor Velasco Ibarra ha manifestado no aceptar la Presidencia provisional, que voten para ésta por otro ciudadano, un distinguido conservador, el doctor Manuel Elicio Flor, cuya aquiescencia ya se manifestó. Con todo, después de una prolongada sesión durante la que la Asamblea Constituyente es amenazada y vejada por el populacho y se halla rodeada por fuerzas militares cuya actitud entraña más bien hostilidad que resguardo o protección, se aprueba la ya referida norma designadora, expidiendo la cual, por obra de una mayoría cobarde o desleal, dio a su propio prestigio y ascendiente grave golpe la Asamblea. Fue vacilante su conducta; su labor, sujeta a la influencia de factores cuya fuerza residía en la debilidad de ella: ora es el gesto matonil de quienes presencian las labores, ora el griterío de grupos que dicen interpretar el criterio popular, ora las palabras de periódicos que se presentan como los portavoces de la opinión pública, ora la voz del Jefe del Estado; el factor de importancia decisiva para trascendentales actos de la Convención. Papel primerísimo desempeñó en las humillaciones que se le infirieron, el Ministro de Defensa Nacional, Coronel Carlos Mancheno, cuyas miras y nexos con la facción derrotada el 28 de mayo de 1944 en breve reveláronse. Mucho tiene que ver con la causa de esa facción el levantamiento de sanciones impuestas que decreta el 17 de agosto la Asamblea.

Esta, en sesión de 12 de agosto, adopta como base para elaborar la Constitución el proyecto presentado por el Presidente de la República, considerándolo con las observaciones del mismo y las de la "Junta de Notables" (apartado 2.872), y el procedimiento de lectura y dos debates para la aprobación; en la sesión del 13, comienza la del proyecto de Carta Política; en la vespertina del 14, la concluye y conoce la exposición que a nombre de dicha Junta enderezó al Jefe del Estado la Comisión directiva y se suscribe por los señores don Jacinto Jijón y Caamaño, doctor Octavio Días y doctor Alberto Blum Flor, en las respectivas calidades de Director, Subdirector y Secretario, y las de vocales disconformes o integrantes de subcomisiones; en la del 15, examina informes de Comisiones especiales de la Junta mencio-

nada; en la del 16, decide que la aprobación de la Carta Política comprenda lectura del proyecto y proposiciones de la Junta de Notables; la de cada uno de los artículos, acompañada de observaciones destituídas de discusión; ésta, y redacción; en la del 19, inicia la segunda lectura, con indicaciones, del proyecto; en la del 20, organiza con sus dignatarios las Comisiones internas, entre otras la de Constitución, cuyo Presidente es el doctor Camilo Ponce Enríquez, y cuyo Secretario, el doctor Rafael Antonio Terán Varea, y prosigue la segunda lectura del proyecto, la que continúa en los días 22 y 23, cuando termina, con el carácter de primera discusión; en la del 29, inicia la segunda discusión, que se extiende a los días 30 de agosto; 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27 y 30 de septiembre; 1°, 2, 3, 10, 14, 17, 18, 22, 28, 29, 30 y 31 de octubre, y 7, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 25, 26, 27, 28 y 29 de noviembre, cuando propiamente concluye su curso, dentro del cual se han conocido informes de la Comisión interna y múltiples planteamientos de reconsideración, inclusive una sugerida en Mensaje presidencial que se presentó el 15 de octubre y se conoció al día siguiente, relativa a educación, y dócilmente aceptada el 31 de ese mes; en sesión de 3 de diciembre acepta la excusa del doctor Camilo Ponce, en cuyo lugar, el 5, elige segundo Vicepresidente al doctor Ruperto Alarcón Falconí; en sesión de 12 de diciembre atiende a la redacción del proyecto, la que concluye el 13; en la del 26, conoce el Mensaje presidencial continente de objeciones para el proyecto, y dispone que pase a la Comisión de Constitución para que presente informe sobre ellas dentro de cuarenta y ocho horas; en la de 31 de diciembre; examina el informe, aceptando casi por completo las objeciones; luego de recogidas las firmas de los Diputados, decide enviar la Constitución aprobada al Presidente de la República, quien el mismo día la suscribe y ordena se promulgue y ejecute, y hace publicarla por Bando el 2 de enero de 1947; el 11, elige, por 33 votos de un total de 61, Vicepresidente de la República al doctor Mariano Suárez Veintimilla, reemplazado como Presidente de la Asamblea, el 21, por el señor Francisco Illingworth, quien obtiene 36 votos de 52 emitidos; clausura sus sesiones el 23 de febrero de 1947, a

las cinco y quince minutos de la mañana, hora en que terminó la que comenzó el 22 (Actas de la Asamblea).

Remitiéndonos a lo expuesto en el Capítulo 84 (apartados 2.272-2.276), consagrado a la Constitución de 1946; repetiremos aquí tan sólo que ésta sigue en algunos puntos a las Constituciones de 1906 y 1945, y se parece en mucho a la de 1929; puede conceptuarse liberal en su conjunto, aunque no siempre revele un criterio fijo o permanente, que dé armonía a todos sus preceptos, los que con frecuencia discuerdan unos respecto de otros; y a sus cuadidades de fondo, reflejo del espíritu vacilante, expuesto a influencias contrapuestas, de la Asamblea que la dictó, corresponden algunas de forma: excesivas minuciosidad y extensión, redacción incorrecta, defectos que se acentúan por la reforma que recibe en 1960 y que se caracteriza por la importancia que concede a la Comisión Legislativa.

La reforma de la Constitución de 1946 se consideró por las Legislaturas de 1955, 1957 y 1960. Dentro del Congreso de 1955, el 31 de agosto, la Comisión Tercera de Constitución y Legislación Civil, Penal y Comercial del Senado, le presenta, basándose en el que preparó el Senador doctor Alfredo Pérez Guerrero, un proyecto de reformas de la Constitución, que es objeto de primer debate en esa fecha y el 2, el 7 y el 9 de septiembre, y de segundo, sufriendo cambios, el 11 de octubre y el 1º de noviembre. En el curso de la Legislatura de 1957, la primera Subcomisión de Legislación de la Cámara de Diputados le informa, el 28 de octubre, favorablemente sobre el proyecto de reformas que proviene del Senado, y que recibe en aquélla primera discusión ese día, y segunda, el 1º y el 2 de noviembre. El Congreso Pleno, el 29 de septiembre de 1960, aprueba la reforma de la Constitución así tramitada (Actas de las Legislaturas).

La Segunda de las Disposiciones Transitorias de la Reforma impone el deber de codificar con ésta la Constitución a la Comisión Legislativa, en cuya facultad codificadora no se había hasta entonces incluído la Carta Política. No obstante, en sucesivas ediciones que realizó de su texto, lo fue alterando por in-

cluir, a título de codificación, en aquél, los de múltiples leyes interpretativas dictadas por el Congreso según el procedimiento legislativo ordinario. Al así haber codificado, antes de su reforma, la Constitución, la Comisión Legislativa alteró arbitrariamente su contenido; porque, según el texto de ella (Art. 77), la facultad codificadora que compete a ese Organo colegial se reduce a las leyes; la norma por la que el Congreso interpreta la Constitución de modo generalmente obligatorio, es ley (Art. 53, Nº 1º, de aquélla), la cual es distinta de la Constitución, según ésta; la distinción de Constitución y ley manifiéstase en que, para reformar la primera, se requiere de un proceso más complejo que para reformar o abrogar la segunda, de lo cual se infiere que es distinto el trámite que ha de seguirse para reformar la Constitución, respecto del que es preciso para reformar o derogar la ley interpretativa de ella; el propio Congreso, al dictar las leyes interpretativas, reconoció que no forman parte de la Constitución, pues las ha expedido sujetándose al trámite puntualizado para la elaboración de las leyes, y no siguiendo el que se fija para dictar reformas de la Carta Política; incorporando en el texto de la Constitución los preceptos de las leyes dictadas para interpretarla, la Comisión creó, sin base jurídica alguna, para la reforma o derogatoria de esos preceptos la necesidad de seguir el trámite establecido por la Carta Política para su propia reforma, pese a que para abrogar o reformar tales preceptos se requiere sólo el puntualizado para elaborar las leyes, según la Constitución. La Comisión Legislativa, alto Organo estatal, enmendando así arbitrariamente la Constitución, traducía la pequeñez del respeto que inspiró ésta, cuyos preceptos se infringieron en breve y cuyo espíritu fue reiteradamente burlado.

2.875.—Para lo que en breve sucederá, es interesante recordar que, por la Primera de las Disposiciones Transitorias de la Carta Política, la Asamblea Nacional Constituyente, aun después de expedida aquélla, "continuará ejerciendo, hasta la clausura de sus sesiones, todas las atribuciones que como a tal le corresponden", y por la Segunda, "El Congreso Nacional inau-

gurará su primer período de sesiones ordinarias el 10 de agosto de 1948".

Ejerciendo las referidas atribuciones, la Convención expidió varias normas cuya publicación, necesaria para la vigencia, quedó pendiente. Una de ellas, la que devolvía sus grados y pensiones a ciertos militares a quienes se privó de ellos a raíz de la Revolución del 28 de mayo de 1944, fue objetada por el Presidente de la República, a quien el 11 de abril de 1947 incitó para la observancia de la Constitución el Consejo de Estado, con el voto favorable del vocal "designado por las Fuerzas Armadas", el Teniente Coronel Ernesto Villacís, Subsecretario de Defensa Nacional, quien, como en represalia, fue destinado a una guarnición de provincia y, por cuanto declarara que no podía privársele de integrar aquel Consejo, luego apresado en el Cuartel del Grupo de Tanques, desde el cual interpuso el recurso de habeas corpus ante el Alcalde de Quito, quien, visto el incumplimiento de su orden de que se presentara al detenido, dispuso su libertad y la destitución del Jefe de aquel Grupo. Orden presidencial trasladó al Teniente Coronel Villacís al Panóptico, de donde lo sacó el Coronel Carlos Mancheno, en cuanto volvió a ser Ministro de Defensa Nacional, después de corto lapso en que dejó de serlo muy resentido con el Jefe del Estado. En agosto, aprovechando de la vacancia suscitada en la Subsecretaría de Defensa Nacional por renuncia de quien la venía desempeñando desde el referido incidente del Consejo de Estado, repuso en ella al Teniente Coronel Villacís, sin consultar con el doctor Velasco Ibarra, quien, ofendido, declaró el 23 de agosto para la prensa y la radio:

"No hay sino un Presidente del Ecuador, y ese soy yo. Todos los Ministros de Estado están en la obligación de respetar la Constitución y de ponerse de acuerdo con el Presidente en los asuntos administrativos".

Por la noche, en la misma fecha, un grupo de oficiales se presentó en la Casa Presidencial a intimar al Jefe del Estado dimitiera, y el doctor Velasco Ibarra, en busca de apoyo, partió al Cuartel de Tanques, donde encontró al Coronel Mancheno y

al Teniente Coronel Villacís, y, después de ser reducido a prisión y sufrir prolongados vejámenes, hubo de suscribir en las primeras horas del 24 la renuncia que, con texto que le dio el Subsecretario rebelde, dice:

"En beneficio de la paz de la República para propender a la tranquilidad del país y para facilitar que cuanto antes se enrumbe la nación por senderos de libertad y justicia, entrego el mando de la República al señor Ministro de Defensa Coronel Carlos Mancheno C., y por consiguiente renuncio irrevocablemente el cargo de Presidente Constitucional de la República.— Dado en Quito, a 24 de agosto de 1947".

El mismo día, el gobernante depuesto partió para Colombia.

2.876.—El derrocamiento del doctor Velasco Ibarra se realizó infiriendo grave daño al Ecuador en lo internacional, cuya consideración, presentándolo como imposible a los ojos de los hombres sensatos y patriotas, facilitó su realización a malos ecuatorianos.

Poco antes habían surgido complicaciones en la demarcación encaminada a ejecutar el Protocolo de Río de Janeiro. Aunque el 23 de septiembre de 1946 el técnico delimitador Capitán de Navío Braz Días de Aguiar comunicó oficialmente al Embajador del Ecuador en Brasil ratificarse en su laudo de 14 de julio de 1945 (apartado 2.870); en enero 23 de 1947, perdida ya la competencia de dicho técnico, se hizo saber al mismo diplomático que había introducido ciertas rectificaciones relativas al "Sector de Lagartococha". Poco más tarde, con miras a cumplir el laudo en el terreno, se entregó, el 27 de febrero de 1947, el plano topográfico de la zona en que según el Protocolo y el laudo arbitral se encontraba el divortium aquarum de los ríos Santiago y Zamora, plano que, levantado por el servicio aerofotogramétrico de los Estados Unidos, descartaba la existencia de tal accidente geográfico, pues mostraba que entre esos dos ríos corre otro, el Cenepa.

Reunida desde el 14 de agosto de 1947 en Río de Janeiro la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y

seguridad del Continente, en ella el doctor José Vicente Trujillo, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, con oportunidad y brillantez; a propósito de la finalidad de ella, celebrar un Tratado Interamericano de asistencia recíproca y solidaridad continental, planteó, el 21 de agosto, la inclusión de un texto según el que "La fiel observancia de los Tratados y el respeto a los mismos no se opone a que éstos puedan ser revisados, no solamente por acuerdo de las Partes, sino también por el recurso ante los competentes Organismos internacionales, siempre que en tales Tratados se consagren situaciones injustas que pongan en peligro la paz y la armonía del Continente", y "El Derecho y la Justicia son fundamentos básicos de interés común para el sostenimiento de la paz y la seguridad americanas, y toda injusticia cometida en contra de cualquiera de las Naciones de este Hemisferio, así como los actos de violencia, deben considerarse cometidos contra todos los Estados". La caída del Gobierno legítimo impidió que fructificara el planteamiento del Canciller doctor Trujillo, por cuanto, colocando a éste en posición desairada para el Ecuador y para su persona en la Conferencia, le obligó a dejarla, sin suscribir el Tratado que constituía el fin de sus actividades y que fue objeto mucho más tarde, el 10 de noviembre de 1947, de su adhesión, aclarando quedar abierta la puerta para la revisión de los Tratados por acuerdo de las Partes y por los otros medios considerados en el Derecho internacional.

2.877.—El usurpador parece consolidarse, pues el 24 de agosto nombra algunos Ministros, entre otros el de Gobierno, doctor Julio Moreno Espinosa, prestante miembro del Partido liberal, y el de Previsión Social, señor Luis Maldonado Tamayo, dirigente del Partido socialista; el primero de esos Partidos abraza la causa del régimen dictatorial; ARNE (apartados 2.861 y 2.866) lo reconoce; el doctor Belisario Ponce Borja, Presidente del Consejo de Estado, desiste de convocarlo como procede con arreglo al Art. 87 de la Constitución de 1946; el mismo Dictador rechaza todo avenimiento con quienes pretenden la vigencia de ella; el 27, por Decreto N° 3, titulándose "Presidente de la República", declara en vigor, como norma supletoria, la Cons-

titución de 1906; el 29, manifiesta que convocará a una Asamblea Constituyente en cuanto reinen la tranquilidad y la serenidad; va a Tulcán para inaugurar un aeropuerto. Sin embargo, la reacción de los propugnadores de esa vigencia es inmediata y eficaz, ya que el 24 de agosto el doctor Mariano Suárez Veintimilla, Vicepresidente de la República, "En ejercicio del Poder Ejecutivo", convoca a "Congreso Extraordinario", al que "Concurrirán" "los Legisladores elegidos en las elecciones del 1º de junio del presente año"; el 27, nombra Ministros para un "Gabinete simbólico", los doctores Camilo Ponce Enríquez, Benjamín Terán Varea y Ruperto Alarcón, además del Coronel Angel Baquero Dávila, Ministro de Defensa Nacional; el 30, dirigido por el doctor Suárez Veintimilla y el Coronel Baquero Dávila, estalla en Riobamba un movimiento militar que proclama la causa de la Constitución y que pronto es secundado por la guarnición de Guayaquil, donde se apresó al Ministro de Gobierno de la Dictadura, doctor Julio Moreno Espinosa, y por otras. Cuando, ante las siniestras noticias, el Coronel Mancheno regresa desde Tulcán a Quito el 31 de agosto, fecha de un Decreto suyo que señala el 1º de febrero de 1948 "para la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente"; ya han partido ingentes fuerzas suyas a debelar el movimiento que surgió en Riobamba. Esas fuerzas, comandadas por el ya conocido Teniente Coronel Ernesto Villacís, se enfrentaron con las de la causa constitucional, regidas por el Coronel Angel Baquero Dávila, Ministro de Defensa Nacional, el 1º de septiembre, en un sitio de las afueras de Ambato llamado "El Socabón", cuyo combate centralizó la resolución del problema gubernativo, ya reflejando los cambios que ocurrían en los repartos militares, ya originando un Convenio por el cual, el 3 de septiembre, en el Hotel "Villa Hilda" de Ambato; ante el Embajador de Chile, don Jorge Rosselot; el Coronel Angel Baquero Dávila, Ministro de Defensa Nacional, y el Teniente Coronel Ernesto Villacís, Jefe de Operaciones del Ejército de la Dictadura, se comprometieron, "bajo su palabra de honor", el primero de esos militares a "garantizar" "la situación profesional del señor Teniente Coronel Ernesto Villacís Ch. y de los valientes jefes, oficiales y tropa" que "se trabaron en combate" en "El Socabón", y el se-

gundo, a "reconocer al Gobierno Constitucional" del "doctor Mariano Suárez Veintimilla", "Encargado del Poder Ejecutivo". El desatinado espíritu de igualar al delincuente y a la autoridad contra la cual atentó, inspira también a una misiva en que ciertos ciudadanos costeños designados miembros del Congreso, piden al Coronel Mancheno que resigne su posición, y al doctor Suárez Veintimilla, que renuncie su cargo ante el próximo Congreso extraordinario.

El 2 de septiembre, el Coronel Mancheno presentó ante un Triunvirato, compuesto por los doctores Alfonso Larrea Alba y Humberto Albornoz y por el señor Luis Maldonado Tamayo, su renuncia, carente de trascendencia.

El 3 de septiembre, el Consejo de Estado, cuyo Presidente es el de la Corte Suprema, "Resuelve" "Declarar que el señor doctor José María Velasco Ibarra abandonó el cargo, cesando, por el mismo hecho, definitivamente en sus funciones y correspondiendo, en consecuencia, asumir dicho cargo al Vicepresidente Constitucional de la República señor doctor Mariano Suárez Veintimilla", y "Convocar a los legisladores, elegidos el primero de junio del presente año, a Congreso extraordinario, para el día lunes 15 del mes en curso, con el objeto determinado en el inciso cuarto del artículo 87 de la Constitución", la cual, en el citado inciso, preceptúa que, "Si en receso del Congreso, el Consejo de Estado estimare con fundamento haber abandono del cargo por parte del Presidente", "llamará provisionalmente al respectivo subrogante y convocará en el acto Congreso Extraordinario, a fin de que expida la resolución correspondiente", y en los dos primeros del mismo artículo expresa que "El Presidente de la República cesa definitivamente en sus funciones" "por abandono del cargo" declarado "por el Congreso", y que "El hecho de ausentarse de la República sin la correspondiente autorización" "constituye abandono del cargo". El 5 de septiembre, el Tribunal Supremo Electoral informa que oportunamente habrán recibido sus credenciales todos los Senadores y Diputados electos en los últimos comicios, de junio.

El 11 de septiembre; "Mariano Suárez Veintimilla, Presidente Constitucional de la República"; "Considerando" "Que, de conformidad con el inciso 3º del Art. 27 de la Constitución de la República, el Congreso Nacional Extraordinario sólo tiene atribuciones para expedir la resolución correspondiente sobre lo resuelto por el H. Consejo de Estado acerca del abandono del cargo de Presidente Constitucional de la República por parte del señor doctor José María Velasco Ibarra"; y "Que como el actual Jefe del Estado presentará su renuncia, es necesario proveer los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, para lo cual es indispensable un segundo Congreso Extraordinario", "y, En ejercicio de la atribución señalada en el numeral 4º del Art. 92 de la Constitución Política"; "Decreta" convocar "a Congreso Etraordinario que se reunirá en esta Capital inmediatamente después de que el convocado por el H. Consejo de Estado haya expedido la resolución que según la Constitución le corresponde", puntualizando que 'Este segundo Congreso Extraordinario elegirá Vicepresidente de la República, conocerá de la renuncia del actual Jefe del Estado y cumplirá las demás prescripciones constitucionales en orden a la provisión de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República". Así, cumple la promesa que sobre su renuncia había reiteradamente formulado.

Reunido el primer Congreso extraordinario el 15 de septiembre, aprobó, bajo la Presidencia del doctor Carlos Andrade Marín, electo para la de la Cámara de Diputados; la decisión del Consejo de Estado, por unanimidad. El segundo Congreso extraordinario, instalado el 16 de septiembre, consagró un acuerdo a que habían llegado los Senadores y Diputados de todos los grupos políticos y los independientes, salvo los comunistas, eligiendo, por un voto menos de la totalidad. Vicepresidente de la República a don Carlos Julio Arosemena Tola; el 17, aceptada la renuncia del doctor Suárez Veintimilla, recibió la promesa del señor Arosemena y, como pasara éste a la Presidencia, designó Vicepresidente de la República a don José Rafael Bustamante, quien tomó posesión del cargo el 18.

2.878.—Don Carlos Julio Arosemena Tola, patricio guayaquileño distinguido por su finura y pulcritud, vinculadas a la elevación de su cuna, y rodeado de gran prestigio; procedió con acierto, escogiéndolos de las diversas tendencias políticas, al nombrar a los Ministros de Estado; pero, al margen del Gabinete de éstos, una camarilla que actuaba por el Presidente, abusando de su confianza, dejó mucho que desear en cuanto a la pureza de voluntad necesaria para los actos gubernativos.

En un apropiado ambiente de calma se realizó la campaña electoral enderezada a la designación de quien debía ser Presidente de la República durante el período constitucional que se comprende entre 1948 y 1952; se formó el Movimiento Cívico Democrático, que comprendía a ciudadanos ideológicamente indefinidos, a muchos socialistas y liberales y a algunos conservadores, y que proclamó la candiatura de don Galo Plaza Lasso; los Partidos liberal y socialista exhibieron la del General don Alberto Enríquez Gallo; el Partido conservador, la del doctor don Manuel Elicio Flor Torres. A ellas correspondían por decisión formal, para la Vicepresidencia de la República, las de los doctores Abel Gilbert y doctor Carlos Cueva Tamariz y la de don Manuel Sotomayor y Luna, respectivamente. En vísperas del torneo cívico, por cuntubernio de miembros del movimiento placista y de conservadores a él unidos por la común pertenencia a ciertos elevados círculos sociales, apareció la fórmula "Plaza-Sotomayor", que, desorientando y confundiendo, privó de numerosos votos a los doctores Flor y Gilbert. Realizados los comicios de 6 de junio de 1948, la muy pequeña diferencia que favoreció al doctor Flor, fue eliminada por el Tribunal Supremo Electoral, quien, con criterio suplente del jurídico, distinguió una interpretación estricta de la Ley de Elecciones y una elástica y, pasando de una a otra según los casos para obtener el resultado de antemano propuesto, llegó al de 115.860 votos para el señor Plaza, 112.052 para el doctor Flor, y 53.602 para el General Enríquez, tratándose de la Presidencia, y de la Vicepresidencia, al de 114.008 para el señor Sotomayor, 113.213 para el doctor Gilbert, y 56.064 para el doctor Cueva.

Bajo el Gobierno del señor Arosemena Tola, el Ecuador obtuvo un triunfo en su política internacional relativa al problema limítrofe, compensatorio en algo del fracaso provocado por el Coronel Mancheno según lo expone el apartado 2.876. Reunida desde el 30 de marzo de 1948 en Bogotá la IX Conferencia Interamericana, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador doctor Antonio Parra Velasco, actuando con oportunidad y acierto, puso el antecedente para que en el Art. XIV de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se prescindiera de los vocablos por los cuales los Tratados pueden revisarse tan sólo "mediante acuerdo de las partes", aunque tales vocablos constaban en el respectivo proyecto.

2.879.—El 31 de agosto de 1948 por la noche tomó posesión del cargo de Presidente de la República don Galo Plaza, cuyo Gobierno, que encontró vacías las arcas fiscales y tuvo que enfrentar a una aguda crisis económica, se mostró ineficaz en lo administrativo, aun en campos dentro de los que con mediana diligencia hubiera podido contar con grandes recursos; pero en cuanto a sus relaciones con quienes propiamente eran los llamados a ser partidarios de su régimen o sus adversarios políticos, anduvo con tino y fue venturoso.

En agosto de 1949, un trágico acontecimiento, terremoto que asoló la provincia del Tungurahua y zonas de las de Cotopaxi y Chimborazo, conmovió a las sociedades de nuestra Patria y del orbe todo; suscitó en escala mundial una reacción de ayuda que alcanzó dimensiones por las que llegó a ser apta para crear en el Ecuador una fortísima institución bancaria que laborara de inmediato para socorrer a los damnificados y de manera permanente, perpetua, para la prosperidad de lo que fue afectado; mas para el Régimen significó un conjunto de oportunidades de sacrificar el bien común, los intereses populares, en aras de los mezquinos de individuos priviligiados, entidades particulares poderosas. Dinero y especies enviados desde el exterior por numerosos Estados y por Instituciones a que se atribuye carácter de internacional, se despilfarraron repartiéndose con precipitación y

desorden, a tontas y a locas. Ingentes fondos destinados oficialmente a recuperación de lo devastado, quedaron en manos de los encargados de realizar la distribución, de intermediarios. Se realizaron con "eficacia" gestiones para impedir llegaran grandes cantidades de dinero y otros bienes, inclusive medicinas, artículos alimenticios, telas, que de afuera querían enviar a la Nación ecuatoriana. Se desdeñaron grandes empréstitos seriamente ofrecidos. En las cortapisas para la recepción de socorros urgentes llegóse a infringir pactos internacionales, suscitando justo reclamo de la Cruz Roja Internacional. El Congreso designó en 1951, para que examinara los problemas concernientes a la referida catástrofe, una Comisión especial de Senadores y Diputados, cuyo informe es minucioso y documentado.

Cayó en el ridículo una tentativa de subversión proveniente del Coronel Mancheno, audaz por su impunidad. El triunfo que en las elecciones municipales de Guayaquil obtuvo la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), cuyo Jefe, el doctor Carlos Guevara Moreno, ocupó su Alcaldía; entrañó un peligro para el Gobierno, que lo sorteó hábilmente y contó con la ayuda de los excesos a que el parcialmente victorioso se entregó, escandalizando por lo general con sus ataques, cuya apariencia y extensión desvirtuaban las verdades que con frecuencia encerraban. El Partido liberal manteníase oficialmente en la oposición, aunque prominentes miembros suyos colaboraban con el Régimen en cargos de primera categoría, llegando a preferir la franca disidencia a dejarlos. El Partido socialista, después de proclamarse adversario suyo y actuar con brusquedad como tal, acabó por colaborar con el Gobierno. El Partido conservador impugnó, muy de pasada, el triunfo del señor Plaza, y le fue por lo general benévolo, aunque sin colaborar de manera directa. En un ambiente de respeto del Orden jurídico, salvo lo que le afectó de la conducta relativa a la catástrofe referida en el párrafo anterior; se desarrollaban las actividades de grupos y personajes políticos creando un complejo panorama en cuanto a la designación del nuevo Presidente de la República, al aproximarse su fecha, primero de junio de 1952.

El Partido conservador, internamente resquebrajado por la real simpatía de sus máximos dirigentes para los miembros suyos que como integrantes de la Asamblea Constituyente de 1946 y 1947 faltaron al compromiso de votar por el doctor Manuel Elicio Flor para la Jefatura del Estado (apartado 2.874), y por la actitud que adoptaron prestantes afiliados suyos respecto de las elecciones populares directas en que el mismo doctor Flor contendió con el señor Plaza (apartado 2.878); ha escogido como candidato al doctor Ruperto Alarcón Falconí, cuya nominación disgusta a muchos conservadores. Varios factores confluyen en una gran corriente popular favorable para el retorno del doctor José María Velasco Ibarra; entre otros los gratos recuerdos que en todos los rincones de la Patria han dejado las obras que concretan o reflejan la ingente labor administrativa que desplegó como gobernante, la indignación que en gran parte del pueblo provocaron los desaciertos y abusos concernientes a las conmociones naturales que azotaron al País, el disgusto que según lo dijimos experimentan muchos conservadores por la designación del candidato de su Partido, el afán de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) por extender a toda la Nación su vínculo con el ambiente de esas fuerzas trabajando para un triunfo muy fácil de obtener, uno semejante de Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE). Se presenta como candidato del Partido liberal el doctor José Ricardo Chiriboga Villagómez, quien fue Secretario General de la Administración bajo la Presidencia del señor doctor Carlos Alberto Arroyo del Río. Alianza Democrática Nacional, agrupación formada por liberales disidentes, socialistas y ciudadanos ideológicamente indefinidos o ajenos a toda conexión de Partido, proclama la candidatura del señor doctor Eduardo Salazar Gómez, a quien el Gobierno manifiesta públicamente simpatía y a quien luego abate al pedir la unión de todos los demócratas frente al peligro conservador: ante el desconocimiento del sentido de la entidad que lo apoya, el doctor Salazar renuncia, y es reemplazado a última hora, en gesto de abnegación, por don Modesto Larrea Jijón. En los comicios, realizados con libertad y pureza, ya dijimos que el 1º de junio de 1952, obtienen, redondeando cifras, el doctor Velasco Ibarra,

150.000 votos, cifra jamás antes vista para el caso; el doctor Alarcón Falconí, 118.000; el doctor Chiriboga Villagómez, 70.000; el señor Larea Jijón, 20.000. Con el doctor Velasco Ibarra triunfa, como Vicepresidente, don Alfredo Chiriboga Chiriboga, quien reemplazó al doctor Abel Gilbert, electo Vicepresidente por muerte de don Manuel Sotomayor.

El doctor Alarcón, comprobando una vez más que los vínculos de círculo y los intereses de clase prevalecían en el Partido conservador sobre la comunidad de ideología, y confundiendo lo esencial con lo accidental, como se hizo ya otrora (apartados 2.793 y 2.808), propició la formación de un nuevo Partido conservador: surgió así otra agrupación que en un comienzo compitió en autenticidad con el Partido conservador ya existente y que en breve se quitó el disfraz actuando como adversario de lo conservador y en general de lo derechista.

2.880.—A.—Poco después de iniciado el período del señor Plaza, manifestáronse con gravedad los problemas que presentaba la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro. A los 21 días de su comienzo, el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Neftalí Ponce Miranda, atenta la falta del divortium aquarum de los ríos Zamora y Santiago contemplado como uno de los puntos de referencia para la "línea de frontera" por dicho Protocolo, cuya ejecución esa falta torna imposible; ordenó que se suspendiera la demarcación en el "sector de la Cordillera del Cóndor" (apartados 2.863 y 2.870). El Gobierno ecuatoriano propuso, el 15 de septiembre de 1949, al del Perú, atendiendo "al problema que podría presentarse en la ejecución" "del Protocolo de Río de Janeiro, si no existiese el divortium aquarum" ya mencionado "en razón de que el sistema del Río Cenepa se extiende entre" los dos que arriba nombramos; constituir una "Comisión mixta especial" que, reconociendo la zona, "verifique plenamente la verdad" a fin de facilitar "el desenvolvimiento de los trabajos confiados a la comisión demarcadora"; pero el segundo de esos Gobiernos, el 13 de octubre, negó la posibilidad de tal problema invocando para descartarla el propio

Pacto y el laudo arbitral que lo aplica en la zona correspondiente. Nada obtuvo la insistencia ecuatoriana expuesta en Nota cuya fecha es el 25 de marzo de 1950.

Reunidos el 4 de septiembre de 1950, por medio de quienes los representaban, los Estados garantes; conceptuaron asumir la calidad de jurídico, afirmada por el Ecuador y negada por el Perú, que sostenía la de geográfico, el problema de Lagartococha, y comisionaron, para que buscara una fórmula de avenimiento, con arreglo al Art. 7º del Protocolo de Río de Janeiro, al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, quien propuso el 28 de septiembre a las Partes una según la que corresponde el Ecuador acceso directo al Marañón. Aceptada por el Ecuador, no lo fue por el Perú, quien propagó en América la especie de que aquél intentaba reformar el Protocolo, y, así, consiguió que el proponente declarase no haber precedido consentimiento de los otros Garantes. El 19 de marzo de 1951 les expresó formalmente el Ecuador a los Estados garantes el problema originado de no existir el divortium aquarum de los ríos Santiago y Zamora. En la IV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, comenzada el 26 de marzo de 1951; el del Ecuador doctor Ponce, el 4 de abril, en sesión de la Comisión Política y Militar, expresó que "Las diferencias que han surgido en la ejecución del Protocolo de 1942 deben ser resueltas pacíficamente".

En el Mensaje que leyó al inaugurarse el Congreso el 10 de agosto de 1951, el Presidente señor Plaza dijo que "La inexistencia de la línea de frontera en la zona Santiago-Zamora, por faltar el accidente señalado en el Protocolo de 1942, torna indispensable el que los dos gobiernos negocien y encuentren una línea fronteriza", y que su "Gobierno no podrá aceptar, en ese sector, una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al Río Marañón". A modo de contestación, un comunicado de su Ministerio de Relaciones Exteriores expresa que "el Perú jamás consentirá darle" al Ecuador salida al Marañón y no

permitirá tampoco que se burle el Protocolo mencionado (Pérez Concha, obra citada, Quinta Parte, IV).

B.—Cerca de concluir el periodo presidencial del señor Plaza, el 18 de agosto de 1952, refiérese a la extensión del territorio ecuatoriano en una de sus partes, el territorio marítimo (apartado 222), su Gobierno, al expresar, con los de Chile y Perú, por medio de sus delegados, en la "Declaración de Santiago" o "Declaración sobre Zona Marítima", que "proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas"; "La jurisdicción y soberanía exclusivas sobre la zona marítima indicada, incluye también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y el subsuelo que a ella corresponden"; aplican las reglas precedentes al "territorio insular", aclarando que ellas no significan "desconocimiento de las necesarias limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el Derecho internacional en favor del paso inocente e inofensivo a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones".

Por la relación que hay entre los conceptos de territorio, Orden jurídico y Soberanía, como se conoce por los apartados 76 y 200; el territorio es el ámbito de la Soberanía, y al fijarse la zona marítima a que abarca la Soberanía se puntualiza la que integra al territorio (doctor Luis Valencia Rodríguez, "El Ecuador y las 200 Millas", "Las 200 Millas en América Latina"; doctor Fernando Pavón Egas, "Mar Territorial de 200 millas y Mar Patrimonial", Capítulo IV). Es congruente recordar que según el Art. 4º de la Constitución entonces vigentes, la de 1946, el territorio comprende "el mar territorial".

La "norma" de la "política internacional" de un Estado integra, en tanto en cuanto lo es, el Orden jurídico de éste, ya que el término "política" no puede aludir sino a la actividad del Estado, comprensiva de creación y ejecución de Derecho.

2.881.—Al recibir del señor Plaza, en la noche del 31 de agosto de 1952, durante solemne ceremonia, el Mando el doctor Velasco Ibarra (apartado 2.849), pronunció un discurso ofensivo para su antecesor. Pareció inaugurar su gobierno bajo el signo de la violencia, en armonía con los métodos de ARNE (Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana), cuya intervención en el torneo electoral se caracterizó por aquélla y cuyo máximo Jefe fue designado Secretario General de la Administración. Caldeado era el ambiente en el Congreso del mismo año, donde los velasquistas "puros", que en las elecciones de Representantes del Guayas para las Cámaras triunfaron sobre los cefepistas, se unieron a los conservadores "clásicos" y a los arnistas mientras los conservadores alarconistas, autocalificados de "auténticos", se aliaban con la Concentración de Fuerzas Populares (CFP); y lograron así reforzados llevar a su primer exponente, el doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, a la Presidencia de la Cámara de Diputados, de la que pasó el 1º de septiembre a ser Ministro de Defensa Nacional.

El Presidente de la República separó del Ejército a más de cien oficiales, y de la Diplomacia, a gran parte de su personal, cada vez más expuesto a las contingencias de los disturbios internos; pero, ante reiteradas exigencias democráticas, dio un gran paso hacia la tranquilidad separando, por aceptación de renuncia, de la Secretaría General de la Administración al Jefe de ARNE. El "estilo" de este grupo perdióse en el Gobierno al ser nombrado en 1953 Ministro de Gobierno el doctor Camilo Ponce Enríquez, quien dio serenidad, firmeza y sagacidad a la marcha gubernativa, salvándola de grandes peligros, en relación con los cuales, el 13 de agosto del mismo año, renunció el doctor Arosemena el Ministerio de Defensa Nacional y fue reemplazado por el Mayor Reinaldo Varea Donoso, quien tuvo que dimitir por vinculársele con manejos sediciosos que se descubrieron y fracasaron el 22 y 23 de diciembre de 1954. El doctor Ponce dejó espontáneamente su cargo el 1º de febrero de 1955, año rico en convulsiones, como las provocadas por agitaciones estudiantiles, una de ellas reprimida bajo el comando directo del Jefe del Estado, cuya impru-

dente actitud fue asumida en compañía del Jefe de ARNE, en cuyo seno surgió la división por diferencias que traducían rivalidades de sus principales dirigentes. Los admirables planes y realizaciones del Gobierno en varias ramas administrativas, principalmente en educacion, vialidad y regadío; suscitaron crisis financiera, para solucionar la cual se adoptaron medidas de orden tributario que se conceptuaron dañinas para la economía.

El 1º de enero de 1956 el Gabinete proclama la libertad de sufragio como conquista del velasquismo, y así alude a la preocupación que va surgiendo por el torneo cívico mediante el que se ha de nombrar Presidente de la República para el período que se abarca entre ese año y 1960. El Partido conservador apoyó la candidatura del doctor Camilo Ponce Enríquez para la Presidencia y la del señor Francisco Illingworth para la Vicepresidencia de la República. Formado un "Frente Democrático" por el Partido liberal, liberales independientes cuyo personero era don Galo Plaza, y universitarios representados por el doctor Raúl Clemente Huerta; lanzó las de éste y el teniente José María Plaza para los dos altos cargos aludidos. El doctor José Ricardo Chiriboga Villagómez dijo aceptar un pronunciamiento popular favorable para la suya y escogió para la segunda de las referidas dignidades al doctor Octavio Viteri Velásquez. El "Movimiento Patriótico Popular", es decir el grupo que según lo expone en su último párrafo el apartado 2.879 dividió al Partido conservador diciendo constituir otro "auténtico", afirmó ser su candidato el doctor Ruperto Alarcón, quien vino al Ecuador y, después de conversaciones enderezadas a un pacto con "CFP", regresó a la Embajada cuyo titular era. La, ya mentada, Concentración de Fuerzas Populares presentó los nombres de los doctores Carlos Guevara Moreno y Alfonso Zambrano Orejuela para titulares de las dos Magistraturas. Mancilló a la contienda, en sí tan noble, la actitud adoptada por el candidato Teniente Plaza, quien dedicóse a insultar al Presidente de la República, gran orador que, ejerciendo el derecho a la defensa, atacó, y al hacerlo agostó muchas de las simpatías con que contaba el Frente Democrático. La lícita conducta del doctor Velasco Ibarra que acabamos

de recordar, en nada obstó para la libertad ni la pureza del sufragio, que se realizó el 3 de junio; aunque, por labor obstructora que desplegaron quienes ya sabían ser perdedores, sólo el 31 de julio se enunciaron por el Tribunal Supremo Electoral los resultados, que consistían, cuanto a la Presidencia, en 178.424 votos para el doctor Ponce; 175.378, para el doctor Huerta; 149.935, para el doctor Guevara; 110.686, para el doctor Chiriboga; en tratándose de la Vicepresidencia, en 179.283 para el señor Illingworth; 174.461, para el Teniente Plaza; 149.383, para el doctor Zambrano; 111.168, para el doctor Viteri. El principio fascista de conceptuar al ejercicio del Poder público como objeto de monopilio de un grupo, el Partido único; animó a la ya citada labor obstrutora y, enarbolando el respetable pendón liberal y así manchándolo, inspiró al mismo Teniente a tomar parte en una sublevación que, encabezada por el Comandante de la Cuarta Zona Militar, contra el "triunfo conservador", estalló el 6 de agosto en Portoviejo y fracasó en breve por la rápida represión gubernativa, a la que en verdad ayudó la gran capacidad de aquel Teniente para el fracaso; inspiró también a ciertos Diputados para, con su ausencia, impedir la instalación de su Cámara, la que, con pequeño retraso, pudo reunirse gracias a la actitud de un miembro del bloque cefepista que lo resquebrajó impulsado por el patriotismo y por su espíritu y cultura de hombre de Derecho.

2.882.—A.—Apenas iniciado el Gobierno del doctor Velasco Ibarra, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador expresó al del Brasil la conveniencia de que los Estados garantes de la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro desempeñaran, para resolver los problemas que ella presentaba, una mediación, rechazada de inmediato por el Perú manteniendo la tesis de que según dicho Pacto a los Garantes compete asegurar su fiel cumplimiento.

El 10 de agosto de 1953, al iniciar sus sesiones ordinarias el Congreso, el doctor Velasco Ibarra dijo en su Mensaje que "El Protocolo del 29 de enero de 1942 debe ser aplicado con equidad, teniendo en cuenta las imposiciones geográficas, respe-

tando los derechos del débil y del fuerte, interpretando lo oscuro en favor del débil, al que se infirió grave injusticia", y propugnó, invocando la doctrina y el Derecho internacional positivo, "La tesis de la revisión de los Tratados que crean malestar por haber desconocido derechos inviolables de los pueblos o exigencias de su vida".

Cuando ya habían perdido su cordialidad las relaciones del Perú y Colombia, el Ministro de Guerra de ésta, vistando el Ecuador, expresó en acto solemne el 12 de octubre de 1953 que la sangre de ecuatorianos y colombianos "estará pronta a derramarse de nuevo con el pecho convertido en criba, si fuere necesario, para rechazar las fétidas pezuñas del invasor", y el Presidente del mismo Estado, General Gustavo Rojas Pinilla, y el del Ecuador, doctor Velasco Ibarra, el 17 de octubre de 1953, en el Puente de Rumichaca, durante cordial entrevista proclamaron identidad de miras. El 17, se reafirmó su solidaridad al concurrir el doctor Velasco Ibarra a Santa Marta invitado por dicho General para conmemorar el fallecimiento de Simón Bolívar.

Después de múltiples incidentes fronterizos provocados por el Perú, de las correspondientes inculpaciones oficiales y de que los Estados garantes pidieron el 15 de julio de 1954 a las Partes abstenerse "de cualquier acto que pudiera interferir el estudio y resolución de una fórmula que solucionara el problema suscitado entre el Ecuador y el Perú"; el Ministro de Relaciones Exteriores del primero manifestó el 6 de agosto al Encargado de Negocios del segundo en Quito que, "Como no es posible poner en duda la inexistencia del accidente geográfico previsto en el Protocolo, quedan consecuentemente reconocidas la inejecutabilidad de la disposición pertinenente de ese instrumento en la zona en que se interpone el Río Cenepa y la falta de definición de la Soberanía de los dos países en el sector mencionado, por la inexistencia de la línea limítrofe en el mismo". Suscitado por el Perú el 10 de agosto otro incidente en el territorio ecuatoriano oriental, el Embajador del Ecuador en Washington, doctor José Ricardo Chiriboga Villagómez, quien —volvemos a recordarlo— fuera Secretario General de la Administración bajo la Presidencia del doctor

Arroyo del Río cuando el conflicto bélico de 1941 y la conclusión del Protocolo de Río de Janeiro, denunció el 9 de septiembre ante la Organización de los Estados Americanos "Un despliegue gigantesco de tropas peruanas" en las "fronteras del Ecuador", colocado "frente a una inminente invasión"; pero los Estados garantes, habiendo a solicitud del Consejo de dicha Entidad realizado un reconocimiento de la zona respectiva, informaron el 13 y el 17 de septiembre no observar "nada" "de anormal", y, así, se tildó de "ligera" a la actitud que en nombre del Ecuador asumió tal "diplomático".

Aquella actitud debió de influir para que la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, el 31 de agosto de 1955, expresara al Brasil ser necesario que las Partes "continúen en su labor para terminar la demarcación de sus fronteras", y para que, en correspondencia, los observadores militares de los Estados garantes sugirieran "que se cumpla en forma integral el Protocolo de Río de Janeiro, sin que ninguna de las cláusulas quede en suspenso, en especial las referentes a la completa demarcación de la línea fronteriza entre ambos países". El 16 de mayo de 1956, dichos Estados decidieron que se levantara un plano aerofotogramétrico de la zona Zamora-Santiago, y alcanzaron cuatro días después la aceptación del Ecuador; pero el Perú, el 24 del mismo mes, lo rechazó, invocando la suficiencia del levantamiento ya efectuado (Pérez Concha, obra citada, Quinta Parte, VI).

B.—Volviendo sobre la cuestión concerniente al territorio marítimo sobre que versa la subdivisión B del apartado 2.880, y recordando lo expuesto en el apartado 1.807 sobre la naturaleza de los pactos internacionales; subrayamos que, por Decreto Nº 275 de 7 de febrero de 1955, el Presidente constitucional de la República, doctor Velasco Ibarra, ratificó la "Declaración de Santiago" o "Declaración sobre Zona Marítima", considerando que el Congreso la aprobó. Siguiose respecto de aquella Declaración el procedimiento constitucional establecido para aprobar un pacto internacional, calidad vinculada a la de norma del Orden jurídico ecuatoriano.

Antes de que se ratificara la "Declaración de Santiago", el 4 de diciembre de 1954 celebróse entre los representantes del Ecuador, Chile y el Perú el "Convenio complementario", por el que "procederán de común acuerdo en la defensa jurídica del principio de lo soberanía sobre la Zona Marítima hasta una distancia mínima de 200 millas marinas, incluyéndose el subsuelo y el suelo respectivos"; "Cada una de las partes se compromete a no celebrar convenios, arreglos o acuerdos que signifiquen menoscabo a la soberanía de la Zona referida". Este Convenio ratificóse mucho más tarde, el 9 de noviembre de 1964 (Registro Oficial de 18 de noviembre).

2.883.—El 31 de agosto de 1956 por la noche, en acto solemne y cordial, recibió del doctor José María Velasco Ibarra la Presidencia de la República el doctor Camilo Ponce Enríquez, quiteño nacido en 1912 de ilustre estirpe, dotado de aguda inteligencia, pulido por sólida formación, notable ya en el campo de la ciencia y en el del arte políticas, catedrático admirado, hábil polemista, orador elocuente y correcto, parlamentario serio y brillante. Prominentes ciudadanos de las tendencias características del liberalismo y del conservatismo devinieron titulares de los Ministerios, y en su conjunto inspiraron confianza. No obstante, afirmaron y mantuvieron la oposición el Partido liberal y el Socialismo, dividido en dos ramas, la una cuya conducta se configuró por el apoyo dado a don Galo Plaza mientras la otra consideró a ese apoyo contradictorio para sus principios. La influencia del Partido conservador iba creciendo, pese a que se mantuviera grande la del Movimiento Social Cristiano, que se formó en torno del doctor Ponce.

Al referirse a los comienzos de su gestión, el doctor Ponce, con imprudencia, presentó como desastroso el estado del Fisco, y así disgustó al velasquismo, algunos de cuyos dirigentes ya miraban con malos ojos la actitud altiva y digna adoptada respecto de su antecesor, quien, con el permiso requerido, partió al exterior, de donde regresó, con el consejo de esbirros disfrazados de amigos, en son de combate, cuyo fracaso le indujo a retornar a

la Argentina. Fueron por lo general adversas al Gobierno las más importantes elecciones de la órbita de lo municipal, dentro de la que para Alcalde de Guayaquil triunfó en 1957 el candidato de Concentración de Fuerzas Populares (CFP), y en 1959, por efecto de la división que había surgido en el seno de dicho grupo, un "independiente" de signo velasquista apoyado por el Liberalismo y ciudadanos ajenos a los Partidos, sobre el doctor Carlos Guevara Moreno, postulado por CFP. En el campo del Congreso, dentro de la Legislatura de 1957 se dio la sorpresa del triunfo de la oposición al designar Presidente de la Cámara de Diputados al doctor Otto Arosemena Gómez, por haber desertado ARNE de la concentración de las Derechas al negarse sus pretensiones; dentro de la extraordinaria de 1959, se aprobaron empréstitos, pero se obstó la gran obra del puente sobre el río Guayas; dentro de la ordinaria de este año, causó justa y honda preocupación un desaguisado del Canciller, como lo veremos oportunamente. Aprovechando de la tragedia que entrañó la reacción popular suscitada en Portoviejo, a fines de mayo de 1959, contra un oficial inferior; sediciosos, empeñados en derribar al Gobierno por cualquier medio, urdieron a principios de junio un levantamiento que desbordó a sus planes en Guayaquil, donde olas de anarquía y delincuencia lo asolaron todo, hasta que la intervención ágil, oportuna y enérgica del Ejército salvó la ciudad, y el País todo, el 3 de junio.

Hubo una causa de lícito disgusto para con el Régimen: una actitud del Ministro de Relaciones Exteriores señor Carlos Tobar Zaldumbide, quien, refiriéndose a la Undécima Conferencia Interamericana que debía reunirse en Quito el 1º de febrero de 1960 en virtud de resolución adoptada por la Organización de los Estados Americanos; el 4 de septiembre de 1959 declaró ante el periodista Henry Raymondt, de la United Press, que, "Como país en el cual se celebra la Conferencia, el Ecuador hará cuanto le sea posible para fomentar el ambiente de amistad y conciliación necesario para los importantes pasos que se contemplan con objeto de vigorizar el sistema Panamericano", y "que deben prevalecer los intereses continentales sobre todas las demás conside-

raciones", por cuanto, "si hubiera que resolver todos los problemas bilaterales como condición previa de las reuniones internacionales, el Sistema Interamericano estaría seriamente embarazado". El Congreso llamó a ese Ministro, de quien es congruente recordar que fue Secretario de la Delegación del Ecuador en la Conferencia de Cancilleres de Río de Janeiro celebrada en 1942 (apartado 2.860), para tratar de sus asertos, y, aun cuando trató de éstos en sesión de 10 de septiembre, nada resolvió, por haberle dejado sin quorum los miembros amigos del Régimen. Aduciendo no haber su Gobierno terminado los preparativos necesarios, el Embajador del Ecuador ante la Organización de los Estados Americanos, en sesión de su Consejo realizada el 31 de diciembre de 1959, solicitó se postergase la reunión de la Undécima Conferencia, cuyo comienzo se fijó para el 1º de marzo de 1961. Las dos desdichadas actitudes asumidas en cuanto a la Conferencia Interamericana desdicen del acierto que distingue a otras del Gobierno en lo internacional. Había insistido en manifestar la imposibilidad de que se ejecutara el Protocolo de Río de Janeiro: expresó ante los Estados garantes, por escrito, el 12 de marzo de 1957, que "la actitud negativa del Perú respecto de la propuesta" que formulara el 16 de mayo de 1956 (apartado 2.882), "Confirma" "la exactitud de la afirmación ecuatoriana sobre la inexistencia del divortium aquarum entre el Río Zamora y el Río Santiago, erróneamente establecido" en ese Pacto, y, convocados los Embajadores de las Partes, por medio del suyo, doctor Neftalí Ponce, dijo verbalmente, el 3 de febrero de 1957, que aquella imposibilidad se causa por la falta de aquel accidente. El 12 del mismo mes, el Jefe del Estado, el doctor Ponce, manifestó que "Si el divortium aquarum existe, el Ecuador tendrá que acatar la realidad geográfica", y que, si "no existe, no habrá fuerza humana, ni en América, ni en el mundo, capaz de obligar al Ecuador a admitir el absurdo y a sacrificarse en nombre de un ideal y de una justicia que habrían dejado de existir".

La conducta del Canciller señor Tobar, mirada, no sin fundamento, como rezago de lo que entrañó el odiado "arroyismo"; provocó indignación popular que se sumó a la corriente que de-

sembocaba en la candidatura del doctor José María Velasco Ibarra; frente a la cual se levantaban la de don Galo Plaza, ya afiliado al Partido liberal y centro de la formación del Frente Democrático Nacional, surgido para apoyarlo; la del doctor don Antonio Parra Velasco, auspiciado, como el doctor don Manuel Benjamín Carrión para la Vicepresidencia, por las Izquierdas propiamente tales, cuya campaña, correspondiente a la gran elevación moral e intelectual de aquéllos, fue decorosa, y la del doctor Gonzalo Cordero Crespo, presentado por el Partido conservador, a quien se miró como disfrazado coadyuvante para la victoria del señor Plaza. Los partidarios de éste, al derrochar ofensivamente el dinero y emplear la violencia en la campaña electoral, aseguraron el triunfo del doctor Velasco Ibarra en las elecciones que, realizadas con libertad y pureza gracias a la rectitud del Gobierno, el 5 de junio de 1960, diéronle, según lo proclamó oficialmente el 8 de julio el Tribunal Supremo Electoral, 373.585 votos; mientras alcanzaron, el señor Plaza, 175.000; el doctor Cordero, 172.690, y el doctor Parra, 44.173. Participaba de la victoria como candidato a la Vicepresidencia el doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, otrora Ministro de Defensa Nacional.

El Congreso inaugurado el 10 de agosto de 1960 se componía de los Senadores y Diputados que triunfaron con el doctor Velasco Ibarra, y así, con pocas salvedades, de partidarios, reales o aparentes, de él; desde sus comienzos, manifestó grande hostilidad para el Gobierno ya en vísperas del cese, de manera tan violenta que minaba el prestigio del nuevo; al recibir al Presidente de la República doctor Ponce para escuchar su Mensaje, fue benévolo para el populacho (no pueblo) que lo vejó soezmente en presencia del Cuerpo Diplomático y ante la censurable indiferencia del señor Francisco Illingworth, quien presidía la sesión. Como sucedió con el Ministro de Gobierno, el de Relaciones Exteriores, para no concurrir al Congreso cuando éste lo llamó, presentó su renuncia y obtuvo se aceptara; pero el caso del segundo era distinto, pues había de responder a una interpelación que versaría sobre su ya conocida aserción de que "deben prevalecer los intereses continentales sobre todas las demás consideraciones",

y "si hubiera que resolver todos los problemas bilaterales como condición previa de las reuniones internacionales, estarían éstas seriamente obstaculizadas" (palabras propuestas para la interpelación), y mereció que como consecuencia de su actitud se declarara que faltó a los deberes de su cargo. En tratándose del Ministro señor Tobar, el Presidente doctor Ponce se excedió en la caballerosa solidaridad que demostró respecto de sus colaboradores.

El titular de la Jefatura del Estado, quien con valentía supo mantener la dignidad de su cargo en medio de los vergonzosos acontecimientos que según lo vimos se suscitaron el 10 de agosto, encontró con habilidad un arbitrio para evitar que en la transmisión del Poder volviera a atentarse contra el decoro nacional. En la tarde del 31 de agosto, ante las Misiones diplomáticas que acudieron a saludarlo, entregó las insignias presidenciales al Vicepresidente señor Illingworth, quien las traspasó al doctor Velasco Ibarra en la ceremonia tradicional realizada al terminar el mismo día.

2.884.—El nuevo Gobierno del doctor José María Velasco Ibarra inicióse el 1º de septiembre de 1960, bajo un signo negativo, carácter con el que la Legislatura de ese año comenzó sus labores y con el que se realizó la efímera unión de muchos de quienes apoyaron la candidatura que tan estruendosamente triunfó. Eran, especialmente dentro del Congreso, numerosos los que se unieron a la causa del doctor Velasco Ibarra para captar posiciones, y consideraban se fortalecerían si se eliminaba del Gobierno a la absorbente personalidad de aquél. Las exageradas manifestaciones de monopolio velasquista causaron malestar social, vinculado con problemas financieros, para solucionar los cuales se expidieron "Decretos-Leyes de emergencia", cuyas medidas afectaron a las actividades económicamente productoras. Rectores u orientadores de éstas, cooperando con los derrotados en los comicios populares, lograron fraccionar la Nación vertical y horizontalmente en cuanto a intereses y exigencias de orden pecuniario, y así lanzaron a estudiantes y trabajadores, a provin-

cias y cantones, a proclamar el cese colectivo de actividades en demanda de atención para necesidades peculiares, y provocaron siniestros acontecimientos, que, envolviendo o afectando a miembros del Congreso, crearon paulatinamente en éste resistencia contra el Jefe del Estado.

En la Legislatura de 1961, chusma llevada y dirigida por funcionarios y empleados administrativos, quienes llegaron a embriagarla, se dedicó a, rodeando los recintos del Congreso Pleno y de las Cámaras, vejar y amenazar a los Senadores y Diputados ya tenidos por desafectos al Régimen. El Vicepresidente de la República, doctor Carlos Julio Arosemena, salió por los fueros del Congreso, y, mirado por la turba de matones asalariados como el Jefe de la oposición, llegó ella a agredirle poniendo en peligro su vida y consiguiendo que en verdad llegara a la calidad que por suspicacia se le atribuyó. En Cuenca cundió el malestar, visto el cual muchas damas de ella pidieron, en respetuoso telegrama, al Jefe del Estado postergara la visita que se había planeado para el 3 de noviembre; pero el doctor Velasco Ibarra, ya exasperado, reaccionó yendo para aquella notable fecha con grande imponencia a la Capital del Azuay, a la que dejó, después de presenciar sangrientos disturbios, para pasar brevemente a Azogues, y luego a Guayaquil, de donde, trastornado por las feroces pasiones negativas imperantes en el Puerto principal, regresó a Quito el 6 de noviembre, fecha en que, por la noche, fueron apresados, al salir del Palacio Legislativo, el doctor Carlos Julio Arosemena, Presidente del Congreso, y algunos otros miembros de éste, y conducidos al Panóptico. El Jefe del Estado proclamó el cese del doctor Arosemena como Vicepresidente de la República, y había obtenido el respaldo de las Fuerzas Armadas; pero el 7 una delegación de la Academia de Guerra exigió, en su despacho, al Presidente de la República renunciara, y él dejó el Poder a dichas Fuerzas, cuyos personeros lo entregaron al Presidente de la Corte Suprema, doctor Camilo Gallegos Toledo, quien, el mismo día 7, aceptó y se instaló en el Palacio de Gobierno, de donde había salido el doctor Velasco Ibarra para asilarse en la Embajada de Méjico.

Para así otorgar el Poder, el 7 de noviembre; "Las Fuerzas Armadas Nacionales"; "Considerando" "Que el país atraviesa por una situación caótica; y que la pugna entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo impide aplicar la disposición constitucional relativa a la sucesión presidencial"; "Acuerdan" "Encargar la Presidencia Interina de la República del Ecuador al señor doctor Camilo Gallegos Toledo, quien ha venido desempeñando las funciones de Presidente de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia"; "Pedirle que se convoque, en el plazo improrrogable de noventa días, a elecciones de Representantes de una Asamblea Constituyente que instituya el Orden jurídico de la República". Aceptando; "en el Palacio Nacional, en Quito, a siete de noviembre de mil novecientos sesenta y uno"; "Camilo Gallegos Toledo, Presidente Interino de la República", "Decreta: Artículo Unico", "Asumo desde esta fecha el ejercicio del Poder, y declaro que continuará rigiendo el Orden jurídico existente, mientras no se oponga al espíritu de la transformación política que se halla en marcha en el país".

Parece que, caído el Gobierno del doctor Velasco Ibarra se instaura una Dictadura que convocará a una Asamblea Constituyente; mas, paralelamente a las gestiones encaminadas a establecer aquélla, realízanse otras enderezadas a mantener la vigencia de la Constitución. Liberado, a las diez de la noche del 7 de noviembre, el doctor Arosemena pasó del Panóptico al Palacio Legislativo, donde, convocados va sus miembros, el Congreso, en pleno, a las diez y media de la noche, aprobó por unanimidad expresar que, "como consecuencia de los acontecimientos políticos suscitados en el país, resuelve que asuma la Presidencia de la República el Vicepresidente doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, para dar cumplimientos a los preceptos constitucionales". Como consecuencia; "En el Palacio Nacional Legislativo, en Quito, a los siete días del mes de noviembre de 1961"; "Carlos Julio Arosemena Monroy, Vicepresidente de la República y Presidente del Congreso Nacional, en uso de las atribuciones contempladas en los artículos 92 y 107 de la Constitución Política de la República y la resolución del H. Congreso Nacional, Decreta:

Art. único", "Asumo desde esta fecha la Presidencia Constitucional de la República del Ecuador". Por efecto de que, a las diez de la mañana del 8 de noviembre, una delegación fue al Palacio de Gobierno a pedirle que saliera de él para evitar escisiones dentro de las Fuerzas Armadas, la Sala de Prensa de la Presidencia de la República anunció que había presentado su renuncia el doctor Gallegos, quien dijo en ella: "Retorno a la modestia y a la tranquilidad de mi vida, y al servicio constante de la democracia a la que he consagrado mi esfuerzo más leal en toda circunstancia". Sin embargo, tanques del Ejército rodearon al Palacio Legislativo, hasta que la Aviación Militar impuso el general reconocimiento del Presidente doctor Arosemena, quien ingresó en el Palacio de Gobierno el 9 de noviembre y ya había nombrado los Ministros de Estado, que incluían prestantes ciudadanos de las diversas tendencias políticas, y convocado a Congreso extraordinario, el que, reunido en la fecha señalada —el 11—, designó, el 13, Vicepresidente de la República al Teniente Coronel Reinaldo Varea Donoso. El doctor Gallegos Toledo regresó a su puesto de la Corte Suprema.

Por el precepto (Art. 189) de la Constitución según el que sólo al Congreso compete interpretar la Constitución de modo generalmente obligatorio, se acuerda con ella el extraño medio por el que ocupó la Presidencia el doctor Arosemena: una resolución que se expide cuando todavía es en virtud de la Carta Política Jefe del Estado, pues no la ha perdido por ninguna de las causas que puntualiza (Art. 87) para ello, el doctor Velasco Ibarra, quien salió al exterior el 11.

2.885.—Bajo la Presidencia del doctor Velasco Ibarra hubo en el plano de las tesis y en el de los hechos mucho que anotar en relación con el problema limítrofe.

Al tomar posesión de aquélla el 1º de septiembre de 1960, el doctor Velasco Ibarra dijo que "Los Tratados celebrados con el cañón en el pecho del contratante son nulos de acuerdo con las normas panamericanas".

Cercana ya la fecha señalada para que se reuniera en Quito la Undécima Conferencia Interamericana, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador doctor José Ricardo Chiriboga Villagómez ofreció a los Estados garantes no denunciar su Gobierno el Protocolo de Río de Janeiro antes de la reunión de aquélla; pero poco después, el 28 de septiembre de 1960, en la Asamblea de las Naciones Unidas, expresó "denunciar la existencia" de "un Protocolo nacido de fuerza, por la coacción, por la violencia, Protocolo que priva" a su "país de casi la mitad de su territorio"; incomodando así a dichos Estados, que conceptuaron faltó al compromiso que para con ellos contrajo. Aludiendo a una concentración de fuerzas que en la frontera ecuatoriana realizaba el Perú; el mismo Ministro, el 23 de octubre de 1960, en comunicación enderezada a los Garantes, habló de la presión que el referido Estado vecino pretendía ejercer sobre ellos para "obtener" "una declaración que se halle por encima de sus atribuciones" "como si fueran árbitros o jueces", y provocó una declaración del doctor Velasco Ibarra según la que el "llamado Tratado de Río de Janeiro, impuesto por la invasión, sin siquiera declaración de guerra", es "radicalmente nulo y, por consiguiente, no cabe que se hable de ejecución justa o injusta", pues "No se ejecuta lo que jurídicamente no existe"; mas los Estados destinatarios respondieron al Ministro Chiriboga el 7 de diciembre de manera desfavorable, ya que le manifestaron "que la voluntad unilateral de una de las Partes no basta para invalidar un Tratado de límites"; que "Sólo la voluntad concordante de ambas partes, podrá modificar sus estipulaciones o dar competencia a un Tribunal Internacional para que conozca de las cuestiones que el mismo pueda suscitar"; que, "Mientras la voluntad soberana y concordante del Ecuador y Perú no disponga otra cosa", "el Protocolo de Río de Janeiro, firmado y ratificado por Ecuador y Perú y ya aplicado, en su casi totalidad, mediante actos prácticos de demarcación a los cuales las propias Partes atribuyeron el carácter de definitivos, es un instrumento válido y debe ser cumplido"; "que cualquiera duda que pueda surgir entre las Partes contratantes, durante el proceso de ejecución práctica del Protocolo en las zonas todavía no demarcadas de la frontera, debe ser resuelta amisto-

samente, de acuerdo con lo previsto en el artículo VII de ese Instrumento, con el concurso de los Estados Garantes". La Cancillería ecuatoriana, "que, en forma inoportuna, había precipitado la declaración de los Estados garantes" (Pérez Concha, obra citada, Sexta Parte, I), les replicó al día siguiente por un difuso y declamatorio telegrama.

El Ecuador quedó desairado también como anfitrión de la Undécima Conferencia Interamericana, no propiamente porque el Perú decidiera no concurrir con vista de que el Gobierno de aquél afirmó que "El problema ecuatoriano-peruano" sería "necesariamente presentado"; sino porque, postergada su iniciación para el 24 de mayo de 1961; Colombia, Venezuela y Panamá sugirieron el 28 de abril, cuando ya se designaron los delegados ecuatorianos, una nueva dilación, aceptada, el 2 de mayo, con asistencia del Canciller Chiriboga Villagómez, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, quien declaró que oportunamente señalaría la fecha de la reunión.

El 10 de agosto de 1961, en el Mensaje que leyó el Presidente doctor Velasco Ibarra ante el Congreso, afirmó que antes del "cuarto Velasquismo" el Gobierno había reducido "el problema territorial ecuatoriano a la existencia o no de un accidente geográfico en un rincón de la selva", sin llegar "a un planteamiento amplio, de fondo, compatible con la importancia del problema y la dignidad de la República". En el afán de seguir la línea presidencial, el Ministro de Relaciones Exteriores doctor Wilson Vela, reemplazante del doctor Chiriboga Villagómez, quien renunció el 11 de mayo de 1961 después de una serie de fracasos; aseveró, el 15 de septiembre, que el señor Tobar Zaldumbide como Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno anterior, el 28 de febrero de 1959, "comunicó a los Jefes de Misión el asentimiento ecuatoriano declarado en Río de Janeiro, ante los Garantes, acerca de la intangibilidad del Protocolo". El 26 de octubre, el Congreso, después de interpelar al Canciller, ratificó "la tesis ecuatoriana de que el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 es nulo", y declaró "que, en ningún momento", el Ecuador "ha aceptado, ni, menos aún, proclamado" que "sea intangible".

2.886.—Llegó a la Presidencia de la República el doctor Carlos Julio Arosemena con general apoyo, ya por sus cualidades, ya por significar su ascenso la mejor de las posibles soluciones para el grave problema que se había producido en lo político. Ese apoyo se tradujo en la facilidad con que formó un Ministerio de concentración nacional; pero en breve se minó la estabilidad de los miembros de aquél sobre todo por extenderse la creencia de que un grupo de amigos del Presidente, al margen del Gabinete, influía para llevar al Gobierno hacia el campo comunista, y así surgió la oposición, parte de la cual esgrimió la actitud que adoptó el representante de aquél en la Conferencia Internacional de Punta del Este reunida en 1962 al oponerse contra las sanciones propuesta para Cuba, propugnando la "no intervención", pese a que se invocaba como antecedente para ellas la abusiva ingerencia del doctor Fidel Castro, Dictador de Cuba y ejecutor de los planes de la Unión Soviética, en los asuntos internos de los demás Estados Iberoamericanos. El epílogo de esa actitud entrañó una bomba de tiempo para el Régimen, pues a fines de marzo de ese año los Jefes de la Guarnición Militar de Cuenca resolvieron pedir el rompimiento de las relaciones diplomáticas que había entre el Ecuador y Cuba, y el 2 de abril el Gobierno las cortó.

Dentro de la órbita presidencial, al signo de la concentración nacional sucedieron el predominio del Frente Democrático y el del Partido liberal, cuya Junta suprema reiteró el apoyo al Gobierno, suscitando protestas de prestantes miembros de aquél, y cuyo apoyo muy poco significaba, por la escisión producida; nada podía esperarse ni temerse del Socialismo, dividido y desorganizado; mostraba tenaz oposición el Movimiento Social Cristiano, grupo en verdad derechista cuyo centro era el doctor Camilo Ponce Enríquez (apartado 2.883); el Partido conservador, aunque lanzado a ella, era poco eficaz, por dividido en sus esferas superiores y afectado como consecuencia de las actividades del grupo alarconista, ante todo atento a atacar al doctor Ponce. Ciertas actitudes del doctor Arosemena causaron que el Diputado doctor Jorge Salvador Lara, conservador, presentara, en la Legislatura de

1962, la moción según la que "El Congreso de la República del Ecuador", "Ante la total desorganización administrativa y la falta de responsabilidad del Excelentísimo señor doctor don Carlos Julio Arosemena Monroy, para afrontar los deberes y obligaciones que impone el ejercicio de la primera Magistratura, lo que demuestra que se encuentra en imposibilidad física de cumplir con la debida constancia y normalidad las funciones de Presidente de la República"; "En uso de las atribuciones consignadas en los Arts. 56 numeral 3º y 91 de la Constitución Política del Estado", "Acuerda declarar" "Que el Excelentísimo señor doctor don Carlos Julio Arosemena Monroy se encuentra en incapacidad física permanente para desempeñar el cargo de Presidente Constitucional de la República y por lo mismo ha cesado definitivamente en sus funciones". La moción propuesta se acuerda con la Carta Política (la de 1946), porque, si bien según el concepto que da de resoluciones (Art. 64), no es apta ninguna de ellas para privar de su cargo a quien desempeña la Presidencia de la República; su Art. 87 (devenido Art. 91 después de la Reforma), aunque con incongruencia, indica que por resolución el Congreso puede pronunciarse sobre la incapacidad física del Jefe del Estado. Se negó, pues obtuvo sólo 28 votos favorables contra 4 abstenciones y 30 desestimatorios, uno de los cuales lo emitió el Senador Representante de las Fuerzas Armadas, quien ejerció decisiva influencia para el resultado. Como se repitieran esas actitudes, prestáronse más de 60 miembros del Congreso en el año de 1963 a promover una reunión extraordinaria con la finalidad de destituir al Presidente de la República.

En medio del general desconcierto, para contrarrestar el cual no era suficiente el celo del régimen por el respeto de las garantías humanas, una gran corriente popular se iba formando y condensando, al comenzar el segundo semestre de 1963, para, mediante el sufragio, llamar de nuevo a la Jefatura del Estado al doctor José María Velasco Ibarra; cuando, el 11 de julio, por la mañana, los Comandantes de las tres Ramas de las Fuerzas Armadas, reunidos en el Ministerio de Defensa Nacional, decidieron derrocar al doctor Arosemena y sustituirlo por una Junta Mi-

litar, formada por ellos y por el Director de la Academia de Guerra; es decir, por el Capitán de Navío Ramón Castro Jijón, quien la presidía; el Coronel Luis Cabrera Sevilla, Comandante General del Ejército; el Teniente Coronel Guillermo Freile Pozo, de la Aviación, y el Coronel Marcos Gándara Enríquez, quien regía dicha Academia y, como Representante de las Fuerzas Armadas en el Senado, impidió privara el Congreso de su cargo al doctor Arosemena, y, al propiciar poco después su destitución, reveló que la Dictadura se instauraba para evitar prosiguiera el avance del movimiento velasquista, y no contra actitudes que se adujeron precisamente para la medida a la que se opuso en el Congreso.

2.887.—En lo que concierne al problema limítrofe, el Gobierno depuesto actuó con dignidad y acierto.

El doctor Carlos Julio Arosemena, quien, al respaldar como Vicepresidente de la República la actitud asumida por el Gobierno del Doctor Velasco Ibarra en lo internacional y condenar a los Estados garantes (apartado 2.885), contempló la "conveniencia" de que el Ecuador se retirase "del Sistema" "Interamericano"; como Jefe del Estado declaró que mantendría respecto del Protocolo de Río de Janeiro la línea de conducta trazada por el anterior Régimen, y, hallándose en Washington invitado por el Presidente de los Estados Unidos, dijo, el 24 de julio de 1962, en sesión del Consejo de la Organización de los Estados Americanos que "El Protocolo del 29 de enero de 1942 es absolutamente incompatible con los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional Americano", y que "El Ecuador se mantiene siempre dispuesto a someter la cuestión con el Perú a uno de los medios de solución pacífica de las controversias internacionales consagrados en las Convenciones interamericanas vigentes". La referencia de estos medios borró la mala impresión dejada en América por las ligeras e inoportunas gestiones de la Cancillería ecuatoriana que causaron reaccionaran desfavorablemente los Garantes y que se mientan en el apartado 2.885 (Pérez Concha, obra citada, Sexta Parte, I).

Sea cual sea el criterio que se abrigue sobre la oposición formulada a nombre del Ecuador en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores contra la imposición de sanciones para Cuba, es plausible la tesis que sustentó, pues afirma la igualdad real de todos los Estados del Continente: la de que la exclusión de un miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es imposible sin que se introduzca en su Carta la reforma que la permita.

2.888.—La Junta Militar de Gobierno desterró al doctor Carlos Julio Arosemena y al Teniente Coronel Reinaldo Varea Donoso; puso fuera de la ley al Partido comunista; presentó un bien concebido "Plan Político" y un "Plan General de Desarrollo", elaborado por la "Junta Nacional de Planificación"; encargó a la Corte Suprema preparar un proyecto de Carta Política; se entregó a la expedición de leyes, con frenesí tal que atentaba contra la esencia del papel de la Ley, y dando en la obra de prepararlas la rectoría a los economistas, quienes así ocupaban el lugar que en la legislación corresponde a los juristas, con cuyo cometido no ha de confundirse el del perito o asesor que ante aquéllos toca adecuadamente desempeñar a los especialistas en ciencias distintas de la del Derecho. De entre esas leyes, la de Reforma Agraria y Colonización (año de 1964) repugna a toda concepción o tendencia jurídica o política; menoscabando la producción de la tierra, sirve tan sólo a exportadores extranjeros de productos alimenticios; algunas de las múltiples de carácter tributario afectaron a entidades de Guayaquil que habían sido autónomas, y así provocaron profundo malestar en esa ciudad, dentro del año de 1964, durante el que el Gobierno reiteró su servicio para los planes e intereses de los Estados Unidos de Norteamérica. En la Conferencia de Cancilleres reunida en Washington, el Ecuador votó por la decisión, que se adoptó, de romper relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba. Habiendo llegado, luego de subrayar la característica de su política frente a la de la gran Potencia norteamericana, en visita oficial el Presidente de Francia, General Charles de Gaulle, figura heroica cuyo prestigio se extiende a todo el orbe, y condecorado a

los miembros de la Junta Militar, considerando, por la clase de presea, Jefe de Estado sólo a quien presidía en aquélla; todos esos miembros le devolvieron la suya, porque no se había reconocido a cada uno su condición de Jefe de Estado: negábase la unidad del Estado ecuatoriano, porque el Jefe del Estado, como lo expone el apartado 94, representa la unidad del Estado, de su Orden jurídico, sea éste constitucional o no lo sea. ¡Cómo confundir la imposible multiplicidad simultánea de Jefe de Estado en el Ecuador con la contemporánea realidad de Gobierno colegial cuyo Presidente es el Jefe del Estado, cualesquiera que sean las distribuciones de competencias entre los miembros de aquél!.

La Junta, un tanto menoscabada en su firmeza al haber expulsado al Coronel Guillermo Freile Pozo de ella sus otros tres miembros, cuyos grados militares habían subido; empezó a tratar en 1965, el año de la expulsión, de la vuelta al Régimen constitucional con grupos y distinguidos ciudadanos, quienes coincidieron casi todos en que un Gobierno civil interino la organizara y rigiera; pero rehusó establecerlo y, evitando la reunión de Asamblea Constituyente, rechazada por algunos de aquéllos, como ARNE y CFP, expidió el 19 de enero de 1966 reformas de la Ley de Elecciones, y el 1º de marzo, algunas de la Constitución de 1946, sobre cuya base reuniríase el Congreso en agosto y se convocaría a elecciones directas de Presidente de la República, quien se posesionaría el 1º de septiembre.

A todo ecuatoriano que mira por la suerte de la Patria, le preocupa la situación de las Universidades. La Junta atendió a ella; pero procedió con precipitación e ineptitud: pudo clausurarlas, y no mejorar su organización ni su funcionamiento, y así, viendo agravados los males que pretendió remediar, repitió a veces el cierre y la consiguiente reestructuración. El 25 de marzo de 1966 por la mañana, unos alumnos de la Universidad Central, ya reiteradamente reorganizada luego de las respectivas clausuras, destruyeron un vehículo del Servicio Geográfico Militar, y, por la tarde, fuerzas del Ejército ocuparon dicho Plantel, atacando sin distingos a profesores y alumnos, en actitud que respondía

más bien a propósitos de vejar y humillar que a la severa represión que a la autoridad competía por un acto delictivo, ya mencionado. Las múltiples protestas que tal actitud gubernativa originó, sumáronse a las ya anotadas causas de malestar, y constriñeron a la Junta a entregar, el 29 de marzo, el Poder al Alto Mando militar, quien convocó en el Ministerio de Defensa Nacional a personeros de grupos políticos y a prestantes ciudadanos y de acuerdo con ellos designó Presidente interino de la República a don Clemente Yerovi Indaburu, preclaro caballero muy versado en economía quien se entregó a la tarea de conducir al Ecuador hacia el régimen constitucional, mediante una Convención.

2.889.—Afectó gravemente a los intereses del Ecuador, y en especial a su decoro y prestigio, la actitud asumida por la Junta Militar en cuanto a lo internacional americano, con repercusiones en el problema limítrofe.

A.—El Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano doctor Neftalí Ponce Miranda, a propósito de haber, cuando solicitaba el 13 de julio de 1963 el reconocimiento diplomático de la Junta Militar, dicho que reconoce los Pactos libremente celebrados, y de las reacciones que así suscitó en el Gobierno peruano; concretó más y más la posición del Ecuador en el problema limítrofe, pues, a los pocos días, manifestó que la "del Ecuador respecto del Protocolo de 1942, fue definida con toda precisión por el entonces Jefe del Estado en el discurso que pronunció ante el Consejo de la OEA, hace exactamente un año" (apartado 2.887); el 26 de julio, que "el respeto a los Tratados no excluye la posibilidad de que un Tratado resulte violatorio de la ley internacional y se siga, por lo tanto, un procedimento jurídico que llegue a establecer su invalidez"; que "El Ecuador no se refiere a revisión, sino que mantiene que cuando un instrumento adolece de nulidad, ésta debe ser declarada jurídicamente", y que "No hay acción unilateral de parte del Ecuador que pueda herir la conciencia jurídica de América"; el 31 de agosto, refiriéndose en un Memorándum a la resolución de la Cámara de Diputados del Perú de solicitar de su Ministerio de Relaciones Exteriores ter-

minara la demarcación física según dicho Protocolo invitando a los Garantes a presenciar la obra, que "El respeto a los Tratados no excluye la posibilidad" ya anotada; que distinguense "la revisión de un Tratado" y su "nulidad", pues "La revisión se hace por mutuo consentimiento de las Partes, pero la anulación no depende, necesariamente, de ese consentimiento, si es consecuencia de normas fundamentales del Derecho"; y, "Por eso, la nulidad, como resultado de un proceso jurídico impuesto por la ley internacional, lejos de herir la conciencia jurídica de América, la enaltece y consolida"; que, "Siendo, como es, el Protocolo de 1942 violatorio de la ley internacional, tiene que estar sujeto al procedimiento jurídico que establezca su invalidez"; que, "En tanto no se cumpla ese procedimiento, es obvio que el Ecuador se ha de oponer a la pretendida ejecución del Protocolo, en un sector respecto del cual el instrumento adolece de error esencial".

La anotada posición de la Cancillería ecuatoriana respecto del problema limítrofe no es en sí misma apta para solucionar en su favor el de la Reunión de la XI Conferencia Interamericana, reunión que, debiendo realizarse en Quito, fue reiteradamente postergada, en desmedro de los intereses y en especial del decoro ecuatorianos: desde el 1º de febrero de 1960, para el 1º de marzo de 1961, para el 24 de mayo del mismo año, para la fecha que posteriormente fijare el Consejo de la Organización de Estados Americanos. Considerando necesaria tal Conferencia, el Presidente de Venezuela exigió, hablando ante dicho Consejo el 20 de febrero de 1963, se realizara "dentro de fecha perentoria". En armonía con ello, el Gobierno ecuatoriano solicitó el 23 de septiembre de 1963, por el Organo apropiado, a quien respaldó posterior gestión directa realizada en Washington en noviembre, nuevo señalamiento de fecha para el comienzo de las sesiones, al mismo Consejo, el cual, en sesión efectuada el 4 de diciembre, fijó el 1º de abril de 1964. Aunque sea difícil creerlo; ante la posibilidad de que algunos de los Estados concurrentes rebeláranse desfavorables para las Dictaduras, la Junta Militar, a través de su Emabajador, solicitó, el 20 de enero de 1964, del Consejo de la Organización tantas veces mentada la postergación de la Con-

ferencia, y la obtuvo. A fines de diciembre de 1963 había renunciado el doctor Neftalí Ponce Miranda y lo reemplazó el doctor Gonzalo Escudero Moscoso, notable jurista y brillante literato y diplomático, quien, por desgracia, secundó otro acto que puso al Gobierno ecuatoriano en situación ridícula ante la faz del mundo: el ya visto y relativo a la visita del Presidente de Francia (apartado 2.888).

Desfavorable en sí para el Ecuador era que, vista la postergación de la Undécima Conferencia Interamericana que, con el carácter de ordinario, debía congregarse en Quito; se reuniese en Washington desde el 16 hasta el 18 de diciembre de 1964 la Primera Conferencia Interamericana Extraordinaria y fuera convocada para que se reuniese en Río de Janeiro el 20 de mayo de 1965 la Segunda, respecto de cuya materia es interesante anotar que el Organismo respectivo informó no haber solicitado el Ecuador incluyera el problema del Protocolo de Río de Janeiro y que el Ministro de Relaciones Exteriores explicó, el 1º de mayo de 1965, que la Junta Militar decidió plantear la nulidad de él tan sólo el 26 de febrero, fecha en que vencía el plazo para determinar los asuntos que aquella materia abarcaría. Una solicitud de los Estados Unidos, potencia que acababa de invadir la República Dominicana para imponer sus dictados en cuanto al Régimen interno de ella, fue el antecedente de que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos convocara el 29 de abril de 1965 para la Décima reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se realizó en Washington desde el 3 de mayo, y, mediatamente, de que dicho Consejo postergara la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, cuya reunión por fin se fijó, el 28 de septiembre, para el 17 de noviembre, fecha en que se inauguró en Río de Janeiro cuando ya, el 2 de agosto, al doctor Gonzalo Escudero había reemplazado el doctor Wilson Córdova, quien el 16 de octubre aclaró públicamente que "la Conferencia Interamericana, Organo supremo de la Organización de los Estados Americanos, tiene facultades y atribuciones esencialmente legislativas; carece de poderes arbitrales y judiciales; no es un Tribunal arbitral ni una Corte Internacional de Justicia"; ca-

rece de "competencia para resolver nuestro problema territorial, pero está en capacidad de perfeccionar o crear los métodos e instrumentos más adecuados para la solución pacífica de las controversias internacionales"; y en sesión de 10 de noviembre expresó, en su discurso pronunciado dentro de sesión plenaria, que "el Protocolo llamado de Paz, Amistad y Límites, suscrito en esta ciudad el 29 de enero de 1942, por los Cancilleres del Ecuador y Perú, adolece de nulidad, por cuanto, entre otras causas, el consentimiento ecuatoriano estuvo viciado por el empleo de la fuerza armada y por la ocupación y retención de considerables zonas de su territorio"; que el Art. 17 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece la inviolavilidad del territorio y desconoce "las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o cualquier otro medio de coacción"; que "Es temerario invocar la regla pacta sunt servanda para aplicarla antijurídicamente al Protocolo del 29 de enero de 1942, porque esa regla, por razones obvias y superiores, sólo rige para los Tratados válidos, mas nunca para aquellos que han sido impuestos precisamente en violación de básicos principios del Derecho Internacional Americano, entre otros el de la nulidad de las adquisiciones territoriales logradas por la fuerza"; que, "en nombre del Gobierno y pueblo ecuatorianos", reitera "la invitación al Perú para que emprendamos en la solución pacífica y jurídica de la controversia relativa a la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942, que el Ecuador invoca, y a la cuestión territorial que involucra". El Ministro de Relaciones Exteriores del Perú contestó de inmediato, lamentando "muy de veras que el señor Canciller del Ecuador no haya prestado oído a la oportuna e inteligente moción que hizo el distinguido Canciller del Brasil y Presidente de esa magna Asamblea, en la sesión preparatoria, admonición según la cual no debía traerse a ella ningún asunto de tipo bilateral", y el 22 de noviembre, en exposición formal, manifestando principalmente que la posición adoptada por el Gobierno ecuatoriano cuanto al Protocolo de Río de Janeiro envolvía contradicciones, pues luego de que "la Comisión Mixta peruano-ecuatoriana, de conformidad con las estipulaciones del Tratado, puso los hitos a lo largo de la

frontera, desde el mar hasta el corazón de la selva amazónica"; "a partir de 1950" puso "dificultades" "al término de la demarcación en el pequeño tramo que falta", aduciendo "problemas geográficos"; "Más tarde" "proclamó" "inejecutable un Tratado ejecutado en su casi totalidad"; "en 1960, abandonando todo disimulo, hizo pública su arrogante pretensión de declarar unilateralmente la nulidad del Protocolo y llegó al inconcebible extremo de solicitar que los Estados Garantes faltaran a su compromiso de vigilar el cumplimiento del Pacto, para combinarse con el Ecuador en el desconocimiento del mismo"; provocando que dichos Estados le recordaran que la validez de ese Pacto sólo puede cesar en virtud de la voluntad "concordante de Ecuador y Perú". Carece de trascendencia la réplica del Ecuador. El 30 de noviembre de 1965 terminaron las labores de la Conferencia, que convocó a una Tercera Extraordinaria para julio de 1966 (Pérez Concha, obra citada, Sexta Parte, IV).

B.—Vigente ya, por perfeccionada, la norma que, conocida como "Declaración de Santiago" o "Declaración sobre Zona Marítima", fija la extensión de 200 millas para el mar que constituye el territorio ecuatoriano, es decir el mar territorial, y se examinó en la subdivisión B de cada uno de los apartados 2.880 y 2.882; el Gobierno dictatorial ecuatoriano y el de los Estados Unidos de Norteamérica concertaron el 13 de septiembre de 1963 un "Modus Vivendi" por el que el segundo "no se opone a la exigencia de matrícula y de permisos de pesca a los buques pesqueros estadounidenses, por parte" del primero "dentro de una línea de doce millas desde las sinuosidades de la costa continental y sus islas adyacentes": los Estados Unidos reconocen para el Ecuador un mar territorial de doce millas, y el Ecuador acepta reducir así una parte de su territorio, el marítimo, cuya extensión es la de 200 millas en virtud de norma internacional que forma parte de su Orden jurídico, y así la infrige faltando al compromiso contraído con Chile y Perú, el cual hubo de ver con mucho agrado que se le daba un argumento para aseverar que el Ecuador menosprecia sus obligaciones de carácter internacional. Por servir a los intereses norteamericanos, la Junta Mi-

litar sacrificó la integridad del territorio marítimo del Ecuador y proporcionó argumentos favorables para el Estado vecino que atenta contra la de nuestro territorio terrestre.

Prescindimos del "Convenio Complementario" celebrado entre el Ecuador, Chile y el Perú el 4 de diciembre de 1954, por haberlo ratificado la Junta Militar tan sólo el 18 de noviembre de 1964, mediante Decreto Supremo Nº 2.556.

Perdido ya el Poder por la Junta Militar: el doctor Luis Valencia Rodríguez, último Ministro de Relaciones Exteriores que ella nombró; todavía en ejercicio del cargo, pues su renuncia no había sido aún aceptada; notificó, el 29 de marzo de 1966, a la Embajada de los Estados Unidos dar "por terminado el referido Modus Vivendi" (transcripción que consta en la mentada obra del doctor Valencia Rodríguez).

2.890.—Don Clemente Yerovi Indaburu dedicóse con tesón y seriedad al cometido que se impuso: conducir al Ecuador hacia el Orden constitucional mediante Convención elegida por el pueblo. Su sólido prestigio y el patriotismo de sus miras le facilitaron formar un buen conjunto de Ministros de Estado, entre quienes había distinguidos ciudadanos de diversas tendencias políticas, si bien los medios de vincular a los miembros de ese conjunto entre sí y con el Jefe del Estado se colocaron bajo la influencia del Liberalismo.

Una Comisión conformada para elaborar proyectos de Carta Política y Ley de Elecciones los elaboró. Expedida la segunda en mayo, instituyó el Presidente de la República el Tribunal Supremo Electoral, y el 16 de octubre se realizaron, tranquilamente y al amparo de la imparcialidad gubernativa, las elecciones populares de Diputados, los que, con arreglo a la Ley citada, comprendían 79 provinciales y 12 funcionales.

2.891.—En el período sobre que versa el Capítulo 112. prospera la confusión ideológica, correlativa a la de medios y fines.

El Partido conservador, cuyas autoridades por atender aparentes conveniencias circunstanciales minaron las bases de su disciplina; como efecto de la desconfiaza que cundió sobre la sinceridad de ellas en la defensa de sus ideales, poco más tarde afrontó la disidencia de un grupo que comenzó cuestionando la legitimidad en el ejercicio de la rectoría y acabó por denostar lo esencial del conservatismo. Agrupaciones a las cuales alienta la misma concepción política que al Partido conservador; por deficiencias culturales o por nada plausible táctica, adoptaron uno que otro rasgo que manifiesta al individualismo y al colectivismo, y así ostentaron cierto liberalismo o una especie de filiación izquierdista. Grupos fascistas disputaron el campo de la Derecha a la democrática, y para combatirla atrajeron a veces a grupos de Izquierda, con quienes tenían de común los métodos propios del totalitarismo, clase de autocracia: en ciertos momentos, se mira más al método que a la ideología.

En el Partido liberal decayó la influencia de quienes lo habían rebajado a facción; pero se provocaron crisis por quienes pretendieron que para robustecerse perdiera su esencia, la concepción individualista. Insurgieron dentro de él grupos que después de proclamar anhelaban remozarlo, rompieron la unidad de estructura y, quitándose el ropaje liberal, pretendieron, en teoría, un término medio entre individualismo y colectivismo, y en la práctica, contar para elecciones con votos de quienes profesan uno y otro.

La pureza de la política inspirada en el colectivismo se obstó por divisiones que, surgidas cuanto a método o sistema de realizarlo, no sólo atentaron contra la unidad de organización, sino que llevaron a muchos, equivocados o faltos de sinceridad o convicción, a unirse, contrariando a sus postulados, en ciertas circunstancias con quienes, por procedimientos análogos a los que propugnaban, servían a los ideales liberales o a los conservadores.

La manera como se mantuvo la vigencia de la Constitución de 1946, lleva en etapas que por su importancia descuellan dentro del período al cual ella se extiende, el sello del formalismo, el que,

como lo expone el apartado 479, desatiende, en la interpretación del Derecho positivo, a su fin, que se manifiesta dentro de cada una de las normas jurídicas en los bienes jurídicos. Así, reiteradamente, se interpretó la Carta Política sacrificando las finalidades de ciertas reglas de ella. Tiene mucho que ver la infiltración del individualismo en la política, inclusive en la de los Partidos inspirados por concepciones opuestas a él, con el anotado formalismo: recordamos ya, en el apartado 2.369, que el formalismo caracterizó al Derecho romano, prototipo del Derecho individualista.

CAPITULO 113: DEL ACTO DE DICTAR LA CONSTITUCION DE 1967 HASTA LA REALIZACION DEL PLAN ENDEREZADO A LA VIGENCIA DE LA POSTERIOR

2.892.—Conocido el resultado de las elecciones de Diputados, realizáronse entre los grupos políticos múltiples e intensas gestiones para alcanzar influencia en la organización estatal por la consecución de la Presidencia de la República, la de la Asamblea próxima y la de los otros cargos concernientes a su rectoría. El Partido conservador, para el que fue favorable el resultado electoral, preconizó para la primera al doctor Camilo Ponce Enríquez; pero, como éste declinara su postulación en el afán de facilitar se unieran quienes coincidían con él en lo esencial, deseando evitar el triunfo del liberalismo; apoyó al doctor Otto Arosemena Gómez, Jefe de la poco ha, en 1965, creada Coalición Institucionalista Democrática (CID), que contaba con tres puestos en el Congreso, y le dio el triunfo, dentro de un Convenio según el que el doctor Gonzalo Cordero Crespo, todavía conservador, sería Presidente de la Asamblea, y el doctor Julio Plaza Ledesma, su Vicepresidente. Reunida la Asamblea; en la inaugural, vespertina, de 16 de noviembre de 1966, designó su Presidente al doctor Cordero, quien obtuvo 41 votos contra 38, y su Secretario, al doctor Francisco Boloña Rodríguez; declaró "que el señor don Clemente Yerovi Indaburu, que hasta hoy ha ejercido la Presidencia interina, ha cumplido con rectitud y decisión

la función fudamental de llevar a la República al restablecimiento del Orden jurídico, mediante la reunión de la Asamblea Constituyente, y que por ello es acreedor al reconocimiento nacional" (Tomo I del Libro de Actas, págs. 81-82 del Acta respectiva); eligió Presidente provisional de la República, por 40 votos, contra 35 dados al doctor Raúl Clemente Huerta, 2 para el licenciado Jaime Acosta Velasco, y 1 en blanco; al doctor Otto Arosemena Gómez, quien juró defender la Constitución y Leyes del Ecuador; en la sesión vespertina del 17 de noviembre nombró su Vicepresidente, no al doctor Plaza Ledesma según lo acordado, sino al señor Asaad Bucaram, por 37 votos contra 34, y segundo Vicepresidente al señor Julio Estupiñán Tello, por 31 votos contra 9; en la vespertina de 18 de noviembre de 1966, segundo Secretario al señor Eduardo Chiriboga Cajiao; en la vespertina de 5 de abril de 1967, autorizó al Presidente interino de la República para salir del territorio nacional con el fin de asistir a una reunión interamericana que se realizaría en Punta del Este; en la vespertina del 6 de abril, decidió que durante su ausencia lo reemplazara un Diputado, quien después de hacerlo volvería a su curul; en la matutina del 7 de abril designó para subrogante según lo dicho al ingeniero Aurelio Dávila Cajas; abordó el problema limítrofe impugnando reiteradamente el Protocolo de Río de Janeiro, pues en sesión vespertina de 22 de noviembre de 1966 expidió una resolución que, invocando vicios de consentimiento, declara "la nulidad absoluta" de dicho Protocolo y proclama "la decisión de la República del Ecuador para que esta controversia internacional se solucione por uno de los medios pacíficos y jurídicos considerados en el Derecho interamericano", y en sesión matutina de 27 de enero de 1967, "Considerando" "Que el 29 del presente mes se cumple el vigésimo quinto aniversario de la suscripción del mal denominado Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942", y "Que el Ecuador se ha caracterizado por su indeclinable vocación pacifista y su adhesión a las normas del Derecho"; acordó "Ratificar las tesis mantenidas por el Ecuador, en defensa de sus derechos territoriales", "Invocar la solidaridad internacional para la solución pacífica de la controversia limítrofe con la República del Perú", y "Reafirmar que el patrimonio territorial del Ecuador

es inalienable y que sus derechos son irrenunciables". Fuera de los actos ya enunciados y de nombramientos necesarios después de la expedición de la Carta Política, dedicarse a la obra de dictarla era propio de la Asamblea; pero se distrajo de ella consagrando gran parte de su tiempo a cuestiones en que predominaba lo administrativo o lo jurisdiccional, cayendo con frecuencia en el despotismo. Sin que hubiera Constitución; el 23 de noviembre de 1976 decidió "Que la elección de Presidente de la República a período fijo se la haga por elección popular directa en la forma que determine la Constitución"; después de prolongadas discusiones, las cuales apenas atendieron a lo jurídico y abarcaron las sesiones vespertinas de 14, 15, 16, 21, 23 y 28 de febrero de 1967, en esta fecha, mediante "acuerdo", que el período del Presidente interino de la República llegue hasta que asuma el electo por sufragio popular su cargo, la fecha de él sea el primer domingo de junio de 1968, y la posesión respectiva se efectúe el 1º de septiembre. Impuso penas a personeros y colaboradores de la Junta Militar, prescindiendo de si ellas se contemplaban en norma vigente al tiempo de realizar los actos que las anteceden, y beneficiando a la postre a los condenados, quienes aparecieron como víctimas de venganza, y se ingirió en lo jurisdiccional además por otras medidas, entre las que hubo una, apoyada con fervor por quien la presidía, que escandalizó, en el ámbito nacional y aun en el exterior, por atentar contra la moral y contra la esencia del Derecho al afectar a su eficacia en el servicio de la justicia: la "amnistía general" que el 24 de enero de 1967 concedió, y el 28 de marzo ratificó en sus consecuencias, "para todos los que hubieren participado en los desórdenes del primero de julio de 1965 en la ciudad de Atuntaqui, los mismo que culminaron en la muerte de José Vilageliú, así como a los perseguidos y a los que estuvieren sindicados por dicha causa" (Tomo IV de las Actas, página 9 de la respectiva); refiriéndose así a la que seguíase por la muerte de un honesto trabajador extranjero a quien, como era público y notorio a la sociedad toda, se victimó en pandilla, con ensañamiento completado por medios de impedir en absoluto toda defensa. La confusión conceptual se tradujo en grande indisciplina dentro del régimen interior y en el funcionamiento, pues los

desordenados debates dieron ocasión o pretexto para golpear al decoro y a la dignidad, y primó en la obra que debía ser la primordial: la elaboración de la Carta Política.

Después de rechazar, el 24 de noviembre de 1966, al proyecto elaborado por la Comisión de Juristas designada para el objeto por el señor Yerovi (apartado 2.890) como base para el trabajo de componerla; designó, el 28, la Asamblea la Comisión de Constitución, la cual, integrada por los doctores Andrés F. Córdova, Carlos Arizaga Vega, Carlos Cueva Tamariz, Julio César Trujillo y Jorge Crespo Toral y por el licenciado Alejandro Aguilar Ruilova, y presidida por el primero; en sesión de 2 de diciembre propuso, alcanzando aporbación, como plan del trabajo de elaborar la Carta Política, "1) Que la discusión en primera se contraiga a la lectura, uno por uno, de los preceptos de la Constitución de 1946 y que los señores diputados Constituyentes propongan las supresiones, adiciones o sustituciones que crean del caso sin comentarios ni razonamiento de ninguna naturaleza", pues "deberán hacerlos en segunda discusión"; "2) Que tres de las cinco sesiones ordinarias de la semana sean dedicadas exclusivamente a la discusión y aprobación de la Constitución"; "que las sesiones ordinarias de los días lunes, miércoles y viernes, sean dedicadas a este objeto"; "3) Que la Comisión de Constitución funcione tres días a la semana de diez de la mañana a doce del día"; "4) Que en segunda discusión se trate de los informes de la Comisión que presentará la redacción del capítulo respectivo con las modificaciones aceptadas y las acordadas por la Comisión"; "Las observaciones que no hayan sido recogidas por ésta, las considerará la Sala, siempre que los diputados proponentes insistan en ellas"; "5) Que la Comisión de Constitución tenga facultad para solicitar y contratar, esto último previo el visto bueno de la Comisión de Mesa, el asesoramiento de los especialistas que considere necesario"; "6) Que una vez aprobado el Proyecto de Constitución en segunda, ésta vuelva a la Comisión para la redacción final"; "7) Que una vez redactado, no puede objetarse la redacción sino en cuanto modifique el sentido o alcance del proyecto aprobado en segunda; en la misma sesión en que este

informe sea aprobado, la discusión en primera del preámbulo y de los títulos primero, segundo y tercero de la Constitución de 1946, de acuerdo a la codificación de 16 de Noviembre de 1960". Iniciada en la sesión vespertina de 7 de diciembre de 1966 la primera discusión del proyecto de Carta Política, prosiguió el 9 y el 12, fecha en que concluyó. Visto en la sesión vespertina de 14 de diciembre un informe que sobre división y esquema del proyecto presentó la Comisión designada para él; en la sesión vespertina de 16 de diciembre comenzó la segunda discusión, la que, realizándose previos informes de la misma Comisión, abarcó además a sesiones de 19, 21, 23, 28 y 30 de diciembre de 1966; y de 4, 5, 6, 9, 11, 13, 16, 18, 20, 23 y 31 de enero; 1º, 3, 10, 13, 15, 17, 20, 22, 24 y 27 de febrero; 1º, 3, 6, 8, 10, 13, 15, 16, 20, 22, 27, 29, 30 y 31 de marzo; 3, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 24, 26, 27 y 28 de abril, y 3, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 17, 18, 23 y 24 de mayo de 1967. Examinado todo el texto el mismo 24 de mayo y el 25, para conocer la redacción; ésta, previas múltiples observaciones, fue aprobada en la segunda de estas fechas, 25 de mayo, la cual lo es del Decreto presidencial de que se promulgue y ejecute la Constitución. Vigente ya, dictó múltiples normas, que se oponen a varios de sus preceptos; que, como lo explica el apartado 1.783, se hallan exentas del carácter de inconstitucional en virtud de la Primera Disposición Transitoria, por la que, aun después de expedida la Carta Política, la Asamblea Nacional Constituyente "Continuará ejerciendo, hasta la clausura de sus sesiones, todas las atribuciones que como a tal le corresponden", y que así afectaban a la solidez del Orden jurídico. Las sesiones terminaron el 10 de junio de 1967.

Como lo manifiesta con detenimiento el Capítulo 85 (apartados 2.277-2.281), la Constitución de 1967, la más extensa de las ecuatorianas, rica en discordancias e inútiles distingos; establece, con grande acierto, para la Corte Suprema la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de normas entre las que se cuentan las más importantes de carácter legislativo; pero le priva de eficacia por asignar el pronunciamiento definitivo al Congreso, por otorgar a éste la atribución de nombrar a los Ministros de

dicha Corte, y por ser designados ellos para un corto período. De sus Disposiciones Transitorias, rememoremos, además de la Primera, a la que cita el párrafo precedente; por ser indispensable contemplar su texto para apreciar el alcance de ciertos acontecimientos que en breve sobrevendrían; la Segunda, por la cual "El primer domingo de junio de 1968 se elegirán, mediante sufragio popular directo y secreto", "Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados, con arreglo a las normas de esta Constitución y de la Ley de Elecciones"; "Se elegirán también Senadores Funcionales de acuerdo con las normas pertinentes"; "el Congreso Nacional inaugurará su primer período de sesiones ordinarias el 10 de agosto de 1968"; "El Presidente y el Vicepresidente de la República se posesionarán el 1º de Septiembre del mismo año"; "Hasta entonces y sujetándose a los preceptos de esta Constitución, ejercerá las funciones de Jefe del Estado el Presidente interino de la República ya elegido por la Asamblea Nacional Constituyente"; la Tercera, según la que, "Hasta cuando el Tribunal Supremo Electoral otorgue las credenciales a los ciudadanos elegidos de acuerdo con la disposición anterior, los Diputados a la actual Asamblea conservarán su calidad de tales, siempre que no hubieren incurrido en las inhabilidades establecidas en esta Constitución"; "De ser necesaria la reunión de la Legislatura antes de la fecha del otorgamiento de las credenciales a los nuevos Legisladores, los actuales Diputados se constituirán en Congreso Unicameral"; la Quinta, en virtud de la que "El 16 de noviembre de 1967 y por treinta días improrrogables, se reunirá la Legislatura para dictar la Ley de Elecciones, y el Presupuesto General del Estado para 1968"; "La Comisión Legislativa Permanente elaborará, hasta el 16 de noviembre de este año, el proyecto de Ley de Elecciones, y la Comisión Técnica de Presupuesto entregará, en la misma fecha, la proforma presupuestaria".

2.893.—El doctor Otto Arosemena Gómez fue acertado y hábil en la formación del Ministerio, integrado por distinguidos ciudadanos del Centro y de la Derecha, si bien predominando ésta y suscitando críticas del Partido liberal, y mucho en sus relaciones con la Convención, en cuyas actividades in-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.

fluyó cuando quizo hacerlo, guardándole las externas consideraciones debidas; pero tanto él como la Asamblea fueron débiles ante las manifestaciones de disgregación social que entrañaban huelgas de empleados públicos y de estudiantes y el destrozo de la disciplina universitaria.

No suscitó problemas el Congreso extraordinario que, con arreglo a ya vista Disposición Transitoria de la Constitución, se reunió el 16 de de noviembre de 1967 para ocuparse de la Ley de Elecciones y del Presupuesto sobre la base de proyectos presentados, en su orden, por la Comisión Legislativa Permanente y la Comisión Técnica de Presupuesto.

Mayores repercusiones llegaron a la política presidencial de las elecciones de Consejeros provinciales, Concejales y Alcaldes que se realizaron en junio de 1967. En muchas localidades triunfó la Derecha; pero en Quito y Guayaquil, para la Alcaldía, ciudadanos mirados como desafectos al Régimen. Fue abrumadora la victoria del Jefe de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), señor Asaad Bucaram, como candidato para la del segundo de esos cantones.

En la administración directa, ocuparon lugar relevante las construcciones de locales para los planteles de educación.

Dentro del año de 1967, asumió el Gobierno actitudes resonantes que pudieron ser de gran importancia en lo internacional. En la reunión de Jefes de Estado cuya sede fue Punta del Este, el del Ecuador, según informaciones de los grandes corresponsales, "hizo la más fuerte crítica que se haya escuchado en la cumbre sobre la política de cooperación de los Estados Unidos hacia la América Latina", y luego se negó a firmar el acta respectiva aseverando que "el documento" era "incompleto" y "de muy limitada eficacia", y expresó "el homenaje de admiración y respeto hacia los demás Mandatarios, particularmente al Presidente Johnson de los Estados Unidos"; destruyendo así por estos desdichado adverbio e individual referencia a que corresponde, el tributo que había rendido a la igualdad de los Estados. Incongruencia semejante dióse cuando, habiendo el Embajador de los Estados Unidos, señor Wymber-

ley Coerr, durante un acto del Colegio Americano de Guayaquil, replicado en términos zahirientes a unas declaraciones por las que el Jefe del Estado, ante un grupo de estudiantes extranjeros quienes seguían un curso, criticó las condiciones en que conceden préstamos ciertas entidades norteamericanas y otras, afirmó ser la Alianza para el Progreso una esperanza fallida del hombre hispanoamericano y censuró las excesivas remuneraciones de los técnicos que dicha Organización envía; el Gobierno ecuatoriano, dignamente, pidió el inmediato retiro de aquel diplomático, y le dio para salir del territorio nacional cuarenta y ocho horas de plazo, que se observó: aunque ningún Embajador, mientras fue el doctor Arosemena Gómez titular de la Presidencia, reemplazó al expulsado; el Ecuador mantuvo a su Embajador en Washington. Antes del segundo de los dos recordados acontecimientos concernientes a las relaciones del Ecuador y los Estados Unidos, ocurrió uno que atañe al problema limítrofe: realizóse en febrero de 1967 una Conferencia de Cancilleres en Buenos Aires, y en su seno el Ecuador confirmó la tesis de otorgar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) competencia para intervenir en las controversias internacionales con el fin de solucionarlas pacíficamente a pedido de cualquiera de las Partes; pero se ratificó la resolución de que la tiene sólo por solicitud de todas.

El doctor Otto Arosemena terminó dignamente su corto período, pues mantúvose neutral respecto de las elecciones que, para el sucesor suyo y el Vicepresidente de la República, realizáronse, con libertad y pureza, el primer domingo de junio de 1968. La Asamblea liberal proclamó para la Presidencia la candidatura del doctor Andrés F. Córdova. El Partido conservador auspició la del doctor Camilo Ponce Enríquez, a cuyo triunfo se opuso Acción Revolucionario Nacionalista Ecuatoriana (ARNE), Organización de la Derecha autocrática que lanzó la del doctor Jorge Crespo Toral. El comunismo fue el núcleo de quienes patrocinaron la del doctor Elías Gallegos Anda. El doctor José María Velasco Ibarra fue postulado por grandes corrientes populares a quienes daba consistencia su personalidad. El sufragio popular directo dio como resultado 280.316 votos para el doctor Velasco

Ibarra; 264.266, para el doctor Córdova; 259.266, para el doctor Ponce; 31.988, para el doctor Crespo; 16.957, para el doctor Gallegos Anda. Con 271.472 votos alcanzó la Vicepresidencia de la República el doctor Jorge Zabala Baquerizo, compañero de candidatura del doctor Córdova, derrotando al que lo fue respecto de la del doctor Velasco Ibarra, doctor Víctor Hugo Sicouret.

2.894.—En el discurso que pronunció ante el Congreso al posesionarse de su cargo el 1º de septiembre de 1968, el doctor José María Velasco Ibarra dijo que "A ningún país se le puede arrebatar el territorio que le concedió la historia y su actividad civilizadora, urgente para su vida económica y desarrollo", y que "transacciones civilizadas y justicieras deben reconocer al país expoliado", en aquello "que él descubrió y civilizó, las zonas geográficas indispensables para su legítima e inevitable expansión y para su honor histórico".

En la Legislatura de ese año el liberalismo colaboró con el doctor Velasco Ibarra, obteniendo que, por acuerdo de ella y éste, se le concediera disponer de múltiples cargos de alta categoría, aun con sacrificio de preceptos de la Constitución. Expidió el Congreso el 26 de septiembre de 1968 la Ley Nº 68-005, sancionada y publicada el mismo día, por la que, en su Art. 1º, "Declárense terminados los períodos de todos los nombramientos de funcionarios designados a tiempo fijo" y "de los funcionarios del Estado" en general; oponiéndose así a múltiples artículos de la Carta Política que fijan el período de ciertos órganos estatales. La Corte Suprema, pese a que conoció del asunto por "petición de parte", faltó al deber de suspender los efectos del artículo inconstitucional, deber impuesto en su numeral 4º por el Art. 205 de la Carta Política, y así coadyuvó con el Congreso y el Jefe del Estado para la infracción de ella. De su infracción fácilmente se pasó a su ruptura (apartado 115), como en breve lo veremos.

La colaboración del liberalismo fue efímera. En 1970, el velasquismo, por lo general derrotado en las elecciones provinciales y cantonales y en las de Diputados. El Congreso había perdido todo prestigio, por los ya expuestos desmanes en que incurrió y

los infamantes y ridículos que permitió en su seno. Una ola de ilegales huelgas y desnaturalizadores desórdenes afectaba a los Institutos de educación pública y afrentaba a la sociedad ecuatoriana. En conexión con los impulsores de ellos, los más viles ataques inferianse a las Fuerzas Armadas. La agudizada crisis fiscal movió al Presidente de la Repúb.ica a optar por ciertas medidas, inspiradas a través de inescrupuloso colaborador por intereses particulares cuyo eco no llegaba al pulquérrimo Gobernante, y a plasmarlas el 12 de mayo de 1970 en tres Decretos que versan sobre cuestiones tributarias, y uno complementario que sobre el Presupuesto. De entre estos cuatro Decretos, los que llevan los Nos. 467 y 469 infringen el precepto que la Constitución encierra en el primer inciso del Art. 98, según el cual "Sólo la Función Legislativa, mediante ley, podrá establecer, modificar o suprimir impuestos". Cuando la Corte Suprema los analizaba para aplicar el ya citado numeral 4º, antes de que expresara formalmente sus decisiones y las concretara con arreglo al último inciso del Art. 205 de la Carta Política, cuyo es aquel numeral; el doctor Velasco Ibarra se proclamó Dictador, cerrando el Palacio de Justicia. Por Decreto Nº 1 expedido el 22 de junio de 1970 asume el "Mando Supremo" "hasta el 31 de agosto de 1972, fecha en la cual termina el período presidencial para el cual" fue "elegido por la soberanía popular", y declara "en vigencia la Constitución" de 1946 "en todo cuanto no se oponga a los fines que persigue la actual transformación del Ecuador".

Pocos días después, el Dictador privó de sus cargos al Prefecto provincial de Guayas, Sr. Asaad Bucaram, desterrado, y al Alcalde de Guayaquil, señor Francisco Huerta Montalvo, preso. Origen de grande malestar social, crisis económica y dependencia del imperialismo extranjero, la Ley de Reforma Agraria y Colonización (apartado 2.888), dictada por la Junta Militar; sus nefastos efectos se agravaron considerablemente por las normas conexas y reformarias que expidió en ejercicio de la Dictadura el doctor Velasco Ibarra, principalmente el "Decreto Supremo" Nº 641 de 30 de abril de 1971 y la Ley de procedimiento Agrario, de junio 25, que suprimieron el Tribunal Agrario y asignaron a funcionarios administrativas la jurisdicción sobre cuestiones agrarias.

En medio de trastornos y problemas, el doctor Velasco Ibarra se mantiene firme en la realización de un plan de retornar al régimen constitucional antes de que venza el período para el que fue designado. En 1971 dijo: "vamos de manera resuelta y terminante a un período electoral que se realizará con la más amplia y pública neutralidad gubernativa". El medio que adoptó para realizar el anhelado retorno es el referéndum, centro de múltiples normas que expidió en ese año y a principios de 1972. Con el Nº 47 entre los Decretos Supremos: el 13 de enero de 1971, "Considerando" "Que uno de los propósitos de la transformación de 22 de junio de 1970 fue el de encaminar al país por un sendero de institucionalidad acorde con las realidades nacionales; Que el retorno al orden constitucional solamente es posible por el tradicional sistema de Asamblea Constituyente o por la intervención directa del pueblo soberano que, sin delegar funciones y obrando como legislador, en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, se pronuncie en acto plebiscitario; Que el Plebiscito se ha generalizado como forma efectiva de la soberanía popular y que ha sido y es el medio más idóneo para que ésta se manifieste con respecto a la Constitución del Estado y sus eventuales reformas"; "expide" el "Estatuto Plebiscitario", el que, por su Art. 1º, "regulará el plebiscito para consultar al pueblo ecuatoriano si ha de regir como Constitución Política del Estado la expedida" en "1946, con las reformas incorporadas por el Presidente de la República"; por el Art. 2º, puntualiza cuales son los "organismos plebiscitarios", en cuya cúspide se halla la "Comisión Nacional Plebiscitaria"; por su Art. 4º, determina quienes la integrarán, "cinco vocales"; "uno designado por el Presidente de la República, quien la presidirá; uno por la Corte Suprema de Justicia; uno por las Municipalidades del país; uno por los órganos de difusión colectiva", y uno, "que representará a la ciudadanía", nombrado por los otros cuatro; en el Art. 5º y los posteriores hasta el Art. 37 inclusive, se ocupa de sus atribuciones, de las de los otros "organismos", "Del Registro Electoral", "Del Acto Electoral Plebiscitario", de la "Organización del acto electoral", de la emisión y "Recepción del voto", de los escrutinios y "De las sanciones"; en los Arts. 38, 39, 40, 41, 42 y 43 encierra "Disposiciones Generales", y en el

"Artículo Final" expresa que "entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial", fecha que es el 15 de enero de 1971. El 8 de febrero dicta el "Reglamento" "Para la integración de la Comisión Nacional Plebiscitaria, con la elección de los Vocales Representantes de las Municipalidades y de los Organos de comunicación colectiva"; publicado el 12 en el Registro Oficial. El 3 de septiembre; por norma signada con el Nº 1361, declara "vigente la Ley de Elecciones expedida por la Asamblea Nacional Constituyente el 18 de febrero de 1947"; designa a los miembros del "Tribunal Supremo Electoral"; dispone que éste nombre sus "dignatarios" y "funcionarios", revise "En el plazo de sesenta días" "la Ley de Elecciones" para someter las reformas indispensables "a la aprobación del Ejecutivo", integre "de inmediato los Tribunales Provinciales", organice y regule "el proceso electoral", y convoque "La primera semana de enero de 1972", "de conformidad con el Plan de Retorno al Orden Constitucional", "elecciones generales en todo el país"; y extingue "la Comisión Nacional Plebiscitaria", poco antes creada. Por norma Nº 1650 dictada el 29 de octubre, prorroga "hasta el 30 de noviembre de 1971 el plazo concedido al Tribunal Supremo Electoral" "para efectuar la revisión de la Ley de Elecciones y someter a consideración del Ejecutivo las reformas o modificaciones que fueren necesarias". Con fecha 6 de enero de 1972 y Nº 11; visto lo propuesto por el Tribunal Supremo Electoral, expide las "reformas y codificación a la Ley de Elecciones promulgada en 1947". El mismo día y con el Nº 14; "Considerando", "Que, conforme lo dispuesto en el plan de restauración del régimen constitucional, en el acto electoral que se celebrará el domingo cuatro de junio de 1972, deberá también consultarse a la ciudadanía acerca de las reformas a incorporarse a la Constitución Política de 1946", y "Que, mediante consulta popular, es necesario introducir ciertas reformas indispensables a la referida Constitución"; "Decreta", luego de dar el texto de las reformas, que "Los ciudadanos, en el acto electoral que tendrá lugar el domingo 4 de julio de 1972, se pronunciarán sobre las reformas a la Constitución de 1946, en la misma papeleta electoral que contendrá las listas de candidatos para elecciones de Senadores y Diputados,

en un casillero especial en que constarán las dos alternativas sobre las que versa la consulta popular", o sea "Por las reformas" y "Delego al Congreso para que resuelva sobre las reformas hasta el 31 de agosto de 1972"; que el Tribunal Supremo Electoral, concluido el escrutinio, "proclamará el resultado de la consulta plebiscitaria", y lo comunicará, según cual sea, al Presidente de la República para que sancione y publique las reformas, o al Congreso el 10 de agosto "a fin de que cumpla con el mandato popular"; que, "concluídas las elecciones directas, el mismo día cuatro de junio de 1972, el Presidente de la República prestará ante la Corte Suprema de Justicia" "juramento de obedecer y defender la Constitución Política de 1946, puesta en vigencia por el acto electoral realizado en la fecha, y las leyes del Ecuador"; que la misma Corte designará con el carácter de interino ciertos funcionarios cuyo nombramiento corresponde al Congreso, hasta que éste los elija. El 7 de enero, el Tribunal Supremo Electoral "Resuelve" "Convocar a elecciones generales, populares y directas para Presidente y Vicepresidente de la República, para Senadores y Diputados Provinciales y para renovación de los miembros de los Consejos Provinciales y Concejos Municipales que se efectuarán el día cuatro de junio del presente año de 1972"; puntualizando que "El Presidente y Vicepresidente de la República durarán en sus cargos cuatro años, contados desde el 1º de septiembre del año en curso, según" la Constitución, y que a ésta se arreglará también el período de los miembros del Congreso, y determinando el número de Senadores y Diputados. Reformando al "Decreto Supremo Nº 14 de 6 de enero de 1972"; el que se dicta, con el Nº 109, el 25, da el carácter de obligatorio al voto "en las elecciones directas a celebrarse el 4 de junio de 1972".

Iniciada ya la marcha hacia el Orden constitucional, grave acontecimiento infirió al Gobierno un golpe cuyas consecuencias no logró superar: como una rebelión militar fuera fácilmente debelada, y sus autores, reprimidos con gran severidad, por obra del Ministro de Defensa, don Jorge Acosta Velasco; oficiales que puede afirmarse representaban algo así como el Pleno de las Fuer-

zas Armadas, reaccionaron en favor de los caídos, imponiendo al Presidente de la República el cambio de Ministro de Defensa Nacional, cuya renuncia tuvo aquél de aceptar el 6 de abril de 1971, fecha en que por Decreto presidencial "Déjanse insubsistentes las bajas ordenadas por Decreto Nº 509 de 2 del mes en curso", "bajas" que comprendian al Jefe de la revuelta, General Luis Jácome Chávez, y a otros muchos oficiales que le secundaron, realmente o según infundadas afirmaciones.

Al resquebrajamiento irremediable de su autoridad, sumáronse para el bien intencionado Dictador graves dificultades relativas a la elección de Presidente de la República. Con gran respaldo numérico, lanzóse la candidatura del Jefe de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), señor Asaad Bucaram, "para conocer y resolver en sentencia todo lo relacionado" con cuyas "identidad y nacionalidad", fijando "el procedimiento", recibió por Decreto Supremo Nº 1887 de 23 de diciembre de 1971 competencia la Corte Suprema. La candidatura del doctor Carlos Arízaga Vega, por la Asamblea General del Partido conservador, cuyos adeptos, en su mayoría, deseaban unir las Derechas con ciudadanos del Centro no integrantes de Partido para el torneo cívico por la postulación del doctor Camilo Ponce Enríquez, y solicitaron la renuncia de la suya a dicho distinguido conservador, quien rechazó airado el pedimento. Se formó un "Frente Nacional" para defender en las urnas la causa democrática; pero se perfilaba un "Frente de Izquierda", en torno del que pulularon las ambiciones egoístas, y la desazón se fomentaba por la inactividad de la Corte Suprema, hasta llegar al punto de que prestantes miembros del "Frente Nacional" reclamaron prosiguiese la Dictadura, ya manteniéndose la del doctor Velasco Ibarra, ya instaurándose una militar en caso de negativa de aquél; mientras en el seno del Partido liberal lo único fuerte eran las rencillas, el Socialismo seguía dividido, y los comunistas contemplaban, fieles a la dialéctica marxista, con satisfacción la crisis. El doctor Velasco Ibarra, teniendo noticias de peligros que asechaban a su Gobierno en Quito, partió súbitamente a Guayaquil, desde donde se aprestaba a leer y difundir por televisión un mensaje suyo ende-

rezado a la Nación, cuando fue apresado por miembros de la Fuerza Naval, y desterrado.

Manifestación o traducción de lo acontecido fue el Decreto Supremo Nº 1 de 15 de febrero de 1972 por el que el General Guillermo Rodriguez Lara asume "la Presidencia de la República en nombre y en representación de las Fuerzas Armadas y del pueblo ecuatoriano"; deja "sin efecto la convocatoria a elecciones generales, efectuada por el Tribunal Supremo Electoral"; declara "en vigencia la Constitución Politica" "de 1945, asi como todas las leyes que se encuentran en vigencia y rigen el ordenamiento actual del país, en todo cuanto no se opongan a los fines de la transformación política y a los Bandos expedidos y que se expidieren durante el Imperio de la Ley Militar".

2.895.—El doctor Velasco Ibarra, celoso siempre por la incolumidad de la Soberania y la dignidad del Ecuador y la defensa de su integridad territorial; al inaugurar su presidencia constitucional, como lo dijimos en el primer párrafo del apartado 2.894, reclamó una transacción justa para solucionar el problema de los límites ecuatoriano-peruano; en cuanto al territorio marítimo, que estuvo a punto de quedar maltrecho por obra de la Junta Militar (apartado 2.889, B), dio certeros pasos para reafirmar la unidad de los tres Estados que se comprometieron a mantener y defender la extensión señalada para el suyo. El 15 de noviembre de 1969, en Santiago de Chile, "Los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y Chile" formulan la "declaración conjunta" en que "Reiteran su firme adhesión a los principios de la Declaración de Santiago, de Agosto de 1952, y a los Convenios y resoluciones emanados del Sistema Tripartito del Pacífico Sur, como instrumentos fundamentales de la defensa de las riquezas ictiológicas y de todo el patrimonio marítimo de los tres países".

Los lineamientos trazados por el doctor Velasco Ibarra para los problemas territoriales del Ecuador son imperecederos y fructíferos. En cuanto al Protocolo de Río de Janeiro, la tesis de su nulidad, que sustentó en 1960 según lo expone el apartado 2.885,

se complementó por la de la transacción justa y honrosa, que propugnó en 1968: la segunda, consecuencia positiva de la primera, ha devenido base de cooperación del Ecuador y el Perú, con las oscilaciones que son inevitables por la antigüedad y raíces de la controversia a que nos referimos.

2.896.—El nuevo Jefe del Estado, militar de gran prestigio, atendió al clamor de que se castigara el enriquecimiento ilícito; pero, dando oídos a sugestiones demagógicas, expidió normas que establecían comisiones, judicaturas y procedimientos especiales y alcanzaban a diluir las figuras de delito, y así ofendieron a los titulares de las Magistraturas judiciales ya existentes, propiciaron los escándalos y la inseguridad, y a la postre significaron que aparecieran como perseguidos políticos y quedaran en la impnidad algunos que, juzgados con arreglo a las leyes vigentes al tiempo de sus actividades nocivas, habrían sido castigados como delincuentes comunes en calidad de autores de actos antijurídicos que, produciendo su enriquecimiento injusto, se comprenden dentro de tipos de delito que, en diversos aspectos, contemplan a ese enriquecimiento.

Por influencia de las mismas sugestiones, hubo tolerancia para huelgas que según ley constituyen delito. Se agudizaron los problemas provenientes de la llamada Reforma Agraria, cuyos efectos impidieron se aprovechara de los grandes ingresos producidos por la formidable explotación del petróleo, obstando que se invirtieran en fomentar otras ramas de la producción y generando así la inflación, la cual, por los transitorios desequilibrios que provoca, torna más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Forzado por esa "reforma" el Ecuador a importar artículos de primera necesidad, devuelve al capitalismo norteamericano lo que éste paga por el petróleo, y así depende cada vez más estrechamente de la gran Potencia norteamericana, que le vende lo que desecha, y, a cambio del petróleo, le da el dinero para pagar lo que compra.

Por asuntos relativos al petróleo, ausentóse al exterior el General Rodríguez Lara durante pocos días. Le remplazó en la

Presidencia de la República interinamente el Ministro de Defensa Nacional, General Marco Almedia Játiva, desde el 2 de marzo de 1975.

El malestar social repercutió en las Fuerzas Armadas, algunos de cuyos miembros pretendieron contrarrestarlo rompiendo la disciplina, por la rebelión que se produjo el 31 de agosto, se prolongó hasta el 1º de septiembre de 1975, y enfrentaba con valentía y tino por el General Rodríguez Lara, fracasó. Los cabecillas indicaron haber pretendido el retorno al Orden constitucional.

Defectos de carácter adjetivo más bien que de carácter sustantivo colocaron a estos cabecillas en pugna con el conjunto de las Fuerzas Armadas, las cuales, sin romper su unidad, ni ofender a un digno General que en su nombre había gobernado, lo reemplazaron poco después por un Consejo de los Comandantes de sus tres Ramas. Por Decreto Nº 01 de enero 11 de 1976, los señores "Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, Comandante General de la Fuerza Naval; General de Brigada Guillermo Durán Arcentales, Comandante General de la Fuerza Terrestre, y Brigadier General Luis Leoro Franco, Comandante General de la Fuerza Aérea, Miembros del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas"; "Considerando" "Que el señor General de División Guillermo A. Rodríguez Lara, ha presentado la renuncia de sus altas funciones de Presidente de la República ante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas"; "Decretan" "Constituirse en Consejo Supremo de Gobierno y asumir en esta calidad el Gobierno de la República del Ecuador a partir de la presente fecha"; "Declarar vigentes la Constitución Política" "de 1945, así como todas las demás leyes que rigen el actual ordenamiento jurídico del País, en todo cuanto no se opongan a los fines que persigue el Gobierno"; "Implantar el estado de sitio, las Fuerzas Armadas en Campaña y el imperio de la Ley Militar, en todo el territorio nacional"; "Declarar expresamente el respeto a los compromisos internacionales adquiridos por el Ecuador que se encuentran vigentes"; "Agradecer al Sr. General de División Guillermo A. Rodríguez Lara, por los importantes servicios prestados al País y a la Institución durante el desempeño de las altas y delicadas funciones

de Presidente de la República". Oportuno es recordar, aun cayendo en anticipación, que el "estado de sitio" levantóse por Decreto Nº 06 de 15 de enero, "Considerando" existir "absoluta tranquilidad en todo el territorio nacional".

2.897.—Revelando el sentido del cambio de Gobierno, su Consejo Supremo, en su primera declaración, se refirió como a finalidad al retorno hacia el Régimen constitucional, retorno a cuyo curso limitaremos lo que falta del presente Capítulo, por lo expuesto en el segundo párrafo del apartado 2.745, vistos ya los acontecimientos que condujeron a iniciarlo y atenta la falta de sucesos notables que influyan en su desarrollo además de los actos por los que se expidieron las normas que lo regulan y de los que significan su cumplimiento. Anotemos entrañar una preparación de lo necesario para hacer efectivo el conjunto de ellas la "Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación", expedida el 2 de abril de 1976: en el Capítulo 3 del Título III trata "De la Cédula de Identidad y Ciudadanía", sobre la que el Art. 106 dice que "tiene por objeto identificar a los ecuatorianos en goce de los derechos políticos" y que "será" "el documento idóneo para ejercer el derecho de sufragio".

El 1º de junio de 1976, por "decisión" y "con aprobación del Consejo Supremo"; el Ministro de Gobierno difundió el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado", que comprende, como "Pasos previos adoptados", "Mantenimiento de un clima de concordia nacional a base de respeto a las libertades y derechos amparados por la Ley" y "Diálogo con los partidos políticos, organizaciones clasistas, sectores populares y estudiantiles, profesionales y otros grupos de la actividad nacional"; y, como "fases a ejecutarse", la relativa a identificación; la "Conformación de Comisiones a nivel nacional para elaborar" dos proyectos de Constitución, uno de "Reformas a la Constitución de 1945" y uno de "Nueva Constitución", y dos de ley, "Ley de Partidos" y "Ley de Elecciones"; el sometimiento de los dos proyectos al criterio popular mediante el Referéndum y la complementaria creación del organismo electoral; declarada la vigencia de la Constitución apro-

bada por el voto popular, expedición de la Ley de Partidos y de la Ley de Elecciones, "elaboradas" por una de las "Comisiones a nivel nacional antedichas"; conformada la correspondiente organización electoral, convocatoria y realización de las elecciones de Presidente de la República; "Entrega del Mando" al designado.

Realizados ya los referidos pasos previos y regulado lo relativo a identificación por la Ley de la materia, tratemos en párrafos separados de lo concerniente a cada una de las otras fases que se contemplan como futuras en el Plan expuesto.

El 17 de diciembre de 1976, por norma Nº 995, "El Consejo Supremo de Gobierno"; "Considerando" "Que el Gobierno de las Fuerzas Armadas, fiel a su decisión, se encuentra empeñado en llevar al país al régimen constitucional; Que para lograr tal finalidad, se procedió a establecer el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado; Que habiéndose solicitado el concurso de los Partidos Políticos y de importantes organizaciones profesionales, clasistas, económicas y técnicas, éstos han remitido al Ministerio de Gobierno, sus respectivas ternas para la selección de los ciudadanos que integren las Comisiones mencionadas en el Plan de Reestructuración Jurídica", y "Que es necesario conformar las Comisiones con número adecuado de miembros, seleccionando ciudadanos de iguales cualidades y merecimientos de aquellos presentados en las ternas, para de esta manera permitir el mejor cumplimiento de su cometido"; crea, "con sede en la ciudad de Quito", tres Comisiones, cada una de once miembros y tres suplentes, "encargadas de elaborar", la "Primera" "El Proyecto de una nueva Carta Constitucional", la "Segunda" "El Proyecto de Reformas a la Constitución de 1945", y la "Tercera" "Un Estatuto para la realización del referéndum" y "Proyectos de Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos"; nombra a sus integrantes, dando al "ejercicio" de sus cargos el carácter de "obligatorio e irrenunciable"; les otorga "inmunidad desde la fecha de su posesión" "y hasta treinta días después de haber dejado de formar parte" de una de ellas o de la entrega de "los proyectos" respectivos, y puntualiza que, "Por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones, no podrán ser perseguidos, encarcela-

dos ni enjuiciados, sin previa autorización del Tribunal en Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que de así resolverlo, significará que pierden la inmunidad" "y por tanto quedarán sometidos a la jurisdicción ordinaria"; confiere a cada una competencia para designar "de entre sus miembros un Presidente y Vicepresidente", y "además un Secretario de fuera de su seno"; solicitar "al Ministerio de Gobierno el nombramiento del personal administrativo que crean necesario, al igual que el nombramiento de uno o más asesores técnicos", y elaborar "un Reglamento Interno para su funcionamiento"; fija "el plazo de ciento cincuenta días, a partir de la fecha de posesión de los Miembros de las Comisiones, Primera y Segunda, para que presenten al Consejo Supremo de Gobierno los Proyectos de la nueva Constitución y las Reformas a la Constitución de 1945, respectivamente"; sobre "la Tercera Comisión" preceptúa que "iniciará su trabajo treinta días después de la fecha de posesión de sus miembros y el plazo para la entrega de sus trabajos será también de ciento cincuenta días a partir de la iniciación de sus labores"; nombra "Coordinador General para el trabajo de las tres comisiones al señor General Rafael Rodríguez Palacios". Posesionados de sus cargos el 23 de diciembre de 1976, salvo un pequeño retraso de algunos, los Vocales; el 3 de enero de 1977, respondiendo a convocatoria del Coordinador General reuniéronse las Comisiones, cada una por separado, y de inmediato iniciaron sus trabajos, empezando por dictar un Reglamento y elegir sus dignatarios. Presentados los respectivos proyectos de Constitución por las Comisiones Primera y Segunda el 23 de mayo de 1977; el Gobierno sacó del texto de ellos las Disposiciones Transitorias, sometiendo, por norma 001, el 7 de diciembre de 1977, "a consideración y resolución del pueblo del Ecuador las" "Disposiciones Transitorias que remplazan a las formuladas por las Comisiones de Reestructuración Jurídica y que se votarán en el mismo acto del Referéndum, conjuntamente con el texto de los respectivos Proyectos de Constitución Política"; Disposiciones a que nos referiremos al tratar del Proyecto aprobado por el pueblo.

Mientras las Comisiones trabajaban en los Proyectos para los que se crearon, inicióse la preparación del referéndum previsto

en el Plan de Retorno al Régimen Constitucional. Materia del Decreto Supremo Nº 1.180 de 17 de febrero de 1977 es el "Estatuto para la realizacion del Referéndum", según el que "El Referéndum tiene como finalidad consultar al pueblo ecuatoriano cuál de los dos Proyectos de Constitución Política formulados por las respectivas Comisiones debe regir la vida del Estado Ecuatoriano"; "Para la correcta organización y realización del Referéndum se establecen" "El Tribunal Supremo", los "Tribunales Provinciales", y "Las Juntas Receptoras del Voto, una por cada cuatrocientos inscritos en el correspondiente registro"; "La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, bajo la supervisión del Tribunal Supremo, elaborará los padrones para el sufragio"; el ejercicio de los cargos de integrantes de los Tribunales y Juntas enumerados, así como el voto en el Referéndum para los ciudadanos, son obligatorios: "El Tribunal Supremo" "Estará conformado por siete miembros o vocales", a saber, "dos designados por el Gobierno Nacional; dos designados por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno", y tres "representantes de la ciudadanía", electos por los otros cuatro vocales, a quienes los "Partidos Políticos podrán presentar ternas de ciudadanos afiliados" a fin de que consideren en el nombramiento, para el cual corresponde voto dirimente en caso de "empate" al "primer suplente designado por el Gobierno Nacional"; le competen la regulación enderezada al objetivo ya expuesto, "Recabar la colaboración de la Fuerza Pública" para cumplirlo, realizar los escrutinios totales definitivos, proclamar sus resultados, nombrar a los vocales de los Tribunales provinciales "procurando que en ellos se encuentren representadas las tendencias políticas fundamentales del país" y considerando las ternas que hubieren presentado los "partidos políticos"; a esos Tribunales, compuestos de cinco miembros, les corresponde principalmente cumplir y hacer observar las normas del Supremo, recibir los votos provenientes de las Juntas receptoras con las actas respectivas, realizar con vista de ellos el escrutinio provincial, enviar los votos y documentos complementarios al Tribunal Supremo, designar a los miembros de tales Juntas; a las mismas, integradas por tres Vocales y un Secretario, recibir los votos, realizar su

primer escrutinio y enviarlos con las actas respectivas al Tribunal provincial dentro de cuyo ámbito se comprenden; el voto se emitirá mediante una papeleta que proporcionará la respectiva "Junta receptora" y que "constará de dos secciones", dentro de las cuales "irán inscritas las palabras" "Nuevo Proyecto", y "Constitución de 1945, Reformada", y habrá bajo ellas sendas rayas horizontales, que servirán para mediante una vertical señalar la preferencia, aunque para puntualizarla sirva cualquier otro signo; "El Tribunal Supremo señalará el día en que el Referéndum ha de realizarse y convocará a todos los ciudadanos para que concurran al sufragio, convocatoria que se realizará cuando menos con treinta días de anticipación a esa fecha"; "La convocatoria se publicará mediante cadena nacional de radio y televisión; por la prensa, mediante los espacios que dispone la Secretaría Nacional de Información Pública (SENDIP); por bando, en las capitales de provincia, y por carteles en los damás cantones y parroquias"; "Los partidos politicos pueden acreditar sendos representantes ante cada organismo, para que observen el proceso del Referéndum, desde su preparación hasta la proclamación del resultado"; "Hasta la realización del Referéndum, y treinta días después, los miembros del Tribunal Supremo y los de los Tribunales provinciales gozarán de inmunidad y no podrán ser procesados sino previa declaración de la Corte Suprema de Justicia, al tratarse de los vocales del Tribunal Supremo; y de la Corte Superior respectiva, con respecto a los de los Tribunales provinciales". En consecuencia con el, ya examinado, "Estatuto" del "Referéndum"; visto el pertinente oficio de la Corte Suprema, el Consejo Supremo de Gobierno designa, el 2 de marzo de 1977, por Decreto 1197 "Miembros del Tribunal Supremo Electoral para la realización del Referéndum" a dos "ciudadanos" "Por el Gobierno Nacional", dos "Por la Corte Suprema de Justicia", y cuatro suplentes; el 10 de marzo, por Decreto Nº 1.256, "Considerando" que "los vocales elegidos por el Gobierno Nacional y y la Corte Suprema", previo conocimiento de "las Ternas de ciudadanos afiliados a los diferentes Partidos y Agrupaciones politicos", "Designaron tres Vocales Principales y tres Suplentes que representarán a las Tendencias Politicas fundamentales que imperan en el País", nombra a los que así propusieron, a saber

"un Vocal Principal" por la "Tendencia de Derecha", uno por la "Tendencia de Centro" y uno por la "Tendencia de Izquierda", y los respectivos Suplentes; el 1º de abril, por Decreto 1286, vista la excusa regular del segundo principal, la acepta y lo reemplaza por otro. El 14 de diciembre de 1977, "El Tribunal Supremo del Referéndum", ejerciendo facultad que le confiere su "Estatuto", "Convoca a todos los ciudadanos ecuatorianos, hombres y mujeres, mayores de 18 años, que sepan leer y escribir, al sufragio para escoger entre el nuevo Proyecto de Constitución y la Constitución de 1945, reformada; sufragio que se realizará el domingo 15 de enero de 1978, desde las siete de la mañana, hasta las cinco de la tarde"; puntualizando que "Están obligados a votar todos los ciudadanos ecuatorianos" "que consten en los padrones correspondientes", excepto "aquellos que se hallaren privados de su libertad en virtud de detención preventiva, auto motivado o condena penal ejecutoriados", y además, que "Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, que se constituye garante de la pureza del Referéndum, no ejercerán el sufragio". Por la norma de 12 de enero de 1978 señalada con el Nº 2130 y reformatoria de algunos preceptos del Estatuto rector del Referéndum, el Consejo Supremo de Gobierno, para garantizarlo y facilitarlo y oído el Tribunal Supremo Electoral, reprime con penas los actos que lo obsten y establece las competencias correspondientes. Por la de la misma fecha que lleva el Nº 2131, dispone que en general "los ciudadanos que habiéndose recedulado no constaren en los padrones electorales, puedan ejercer su derecho de sufragio en el acto del Referéndum a realizarse el 15 de enero de 1978". Realizado, con tranquilidad, libertad y pulcritud, el Referéndum en la fecha señalada por la convocatoria, 15 de enero de 1978; resultó de él que fue preferido el Proyecto elaborado por la Primera Comisión, de la cual fueron Presidente y Vicepresidente los doctores Carlos Cueva Tamariz y Galo García Feraud. Del texto triunfador es oportuno recordar aquí el establecimiento de Cámara Nacional de Representantes, Presidente y Vicepresidente de la República, Consejos y Prefectos Provinciales y Concejos y Alcaldes Cantonales; el de elección "nacional" y provincial para designar los miembros de esa Cámara;

el de sufragio popular directo para los demás, de los que Presidente y Vicepresidente requieren de "mayoría absoluta"; el de período de cinco años para ambos (Arts. 56, 73, 74, 80, 81, 120 y 121); el de ciertos requisitos, entre los que se comprenden "principios doctrinarios" y "programa de acción política" (Art. 38), para los Partidos; y las diez Disposiciones Transitorias: la Primera, la de que la Constitución "entrará en vigencia con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por voto popular"; la Segunda, la de que "El actual Tribunal Supremo del Referéndum, una vez concluida su misión, se transformará en Tribunal Supremo Electoral y funcionará de acuerdo con la Ley"; la Tercera, la de que "Las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, prefectos y consejeros provinciales, alcaldes y concejales municipales, se realizarán el domingo 16 de julio de 1978"; la Cuarta, la de que "El Tribunal Supremo Electoral pondrá a consideración de Consejo Supremo de Gobierno la fecha de posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por el pueblo, de acuerdo con las circunstancias determinadas por el proceso electoral"; la Quinta, la de que "El Presidente y Vicepresidente de la República así elegidos se posesionarán ante el Tribunal Supremo Electoral", y "Los prefectos y consejeros provinciales, los alcaldes y concejales municipales, se posesionarán de acuerdo con la Ley"; la Sexta, la de que "El Presidente de la República, una vez posesionado de sus funciones, convocará a elecciones para integrar la Cámara Nacional de Representantes"; la Séptima, la de que, "Hasta que la Cámara Nacional de Representantes inicie legalmente sus funciones, el Presidente de la República podrá dictar decretos leyes de emergencia que fueren necesarios para el desenvolvimiento normal del Estado, con la obligación de informar a la Cámara Nacional de Representantes sobre las razones que hubiere tenido para expedirlos"; la Octava, la de que, "Hasta que la Cámara Nacional de Representantes funcione y haga uso de sus atribuciones, los nombramientos de Contralor General, Procurador, Superintendente de Bancos y Superintendente de Compañías, serán efectuados por el Presidente de la República", y "Los magistrados de la Función Jurisdiccional ejercerán sus cargos hasta ser legalmente reeplazados,

de acuerdo con esta Constitución"; la Novena, la de que "Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, en representación de la Cámara Nacional de Representantes, serán designados por la Corte Suprema de Justicia hasta tanto la mencionada Cámara haga uso de sus atribuciones"; la Décima, la de que "El Directorio de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo", y "La actual Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y sus diversos departamentos pasarán a depender del Consejo Nacional de Desarrollo, en el plazo de treinta días a partir de la primera sesión de la Cámara Nacional de Representantes". El 31 de marzo, por norma Nº 2400, "El Consejo Supremo de Gobierno"; "Considerando" "Que el Tribunal Supremo del Referéndum" "ha elevado al Consejo" "el resultado del Referéndum del 15 de enero de 1978 en el que se sometieron al pueblo los Proyectos de Constitución para la reestructuración Jurídica del Estado", y "Que de la proclamación hecha por el indicado Tribunal Supremo se llega a conocer que ha sido escogida por el Pueblo del Ecuador con 807.574 votos en favor del proyecto de Nueva Constitución contra 582.556 votos por la Constitución de 1945 Reformada, dicha Nueva Constitución, elaborada por la Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, conformada de acuerdo con la Ley de Referéndum"; "Decreta" declarar "la vigencia de la Constitución Política de la República del Ecuador, conforme al 'Proyecto de Nueva Constitución' ", escogido "por el pueblo", "vigencia que surtirá efecto con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por voto popular de conformidad con la referida Nueva Constitución y con la Ley de Elecciones que le accede"; deber "La fecha de la indicada posesión del Presidente y Vicepresidente de la República" determinarse "de acuerdo a lo señalado en la Disposición Transitoria Cuarta del Nuevo Proyecto de Constitución, conforme lo dispone la Resolución 001, expedida por el Consejo Supremo de Gobierno el 7 de diciembre de 1977".

El 20 de febrero de 1978, "El Consejo Supremo de Gobierno", "Considerando" "Que el Plan de Reestructuración Jurídica

del Estado contempla la expedición de una Ley de Elecciones", y "Que la Tercera Comisión organizada" "presentó oportunamente" el "Proyecto" respectivo; "Expide" la "Ley de Elecciones", la que establece el "sufragio" como "derecho y deber de los ciudadanos" (Art. 1º); puntualiza quienes se elijen por "sufragio popular directo", a saber, "Presidente y Vicepresidente de la República", "Miembros de la Cámara Nacional de Representantes", "Alcaldes y Vicealcaldes Cantonales y Prefectos Provinciales", y "Concejales Municipales y Consejeros Provinciales" (Art. 7º); establece los "Organismos Electorales", "responsables del Correcto y normal desarrollo de las elecciones", o sea "El Tribunal Supremo" y los "Tribunales Provinciales Electorales" y "las Juntas receptoras del voto" (Arts. 8º y 9º); fija su composición, nombramiento y papel (Arts. 17-34); asigna la "convocatoria para elecciones populares directas" al "Tribunal Supremo Electoral" y en subsidio al "Tribunal de Garantías Constitucionales" (Art. 44); preceptúa que se realicen "el primer domingo del mes de junio, cada cinco años", las "elecciones directas" "de Presidente" y "Vicepresidente de la República", "Representantes ante la Cámara Nacional", "Prefectos Provinciales", y "Alcaldes y Vicealcaldes Cantonales", y según las leyes respectivas, las de "Consejeros Provinciales y Concejales Municipales" (Art. 45); precisa los "requisitos para ser candidato" a "la Presidencia y Vicepresidencia de la República", a la calidad de "Miembros de la Cámara Nacional de Representantes" y a los otros cargos ya referidos (Art. 47); expresa que "El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos por mayoría absoluta de sufragios computados sobre el número total de votos válidos", entendiendo por "mayoría absoluta la mitad más uno de los votos válidos recibidos" (Art. 79); que, "Si en la primera votación ninguno de los binomios que tercien en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República obtuviere mayoría absoluta, se realizará una segunda votación en la que se concretará la elección entre los dos binomios que hubieren alcanzado el mayor número de sufragios" (Art. 80); que "De producirse este evento el Tribunal Supremo fijará la fecha en que ha de concretarse la votación", "El señalamiento lo hará inmediatamente después de que

se promulgue el primer resultado", y la "nueva votación se recibirá dentro de los treinta días de realizada la convocatoria" (Art. 81); instituye (Art. 85), para "los comicios pluripersonales en los que deba elegirse más de dos representantes", el sistema de representación proporcional (del que trata el apartado 593 de la presente Obra); regula el "Plebiscito y Referéndum", para "los casos determinados en la Constitución Política" (Arts. 95-107); en la "Primera" de las "Disposiciones Transitorias" dice que, "Por esta ocasión, las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Prefectos Provinciales, Alcaldes y Vicealcaldes Cantonales, Consejeros Provinciales y Concejeros Municipales, se realizarán el domingo 16 de junio del presente año", año de 1978; es reformada por el Decreto Supremo Nº 2.497 de 10 de mayo de 1978 que amplía "por esta vez" el plazo para inscribir ciertas candidaturas, y por múltiples preceptos que se dictan en el curso del proceso electoral y constan en el párrafo siguiente; y desenvuelta por la resolución con arreglo a la que "El binomio presidencial, para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, constituye una unidad electoral, que no puede ser modificada por el elector"; expedida por el Tribunal Supremo Electoral el 19 de mayo de 1978; así como por el Reglamento que se expidió mediante Decreto Supremo Nº 2.651 de 28 de junio de 1978 sobre la base de proyecto proveniente del Tribunal Supremo Electoral y que en la "Tercera" de las "Disposiciones Transitorias", derogada por norma posterior dentro de aquel curso, expresa que, "Por esta ocasión, el Presidente y el Vicepresidente de la República, prestarán su promesa para el ejercicio de sus funciones ante el Tribunal Supremo Electoral". El 20 de febrero de 1978, fecha de la Ley de Elecciones, "El Consejo Supremo de Gobierno", "Considerando" "Que el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado contempla la expedición de una Ley de Partidos Políticos" y que "la Tercera Comisión" presentó su proyecto, dicta, con el Nº 2.262, dicha Ley, de entre cuyos preceptos es oportuno recordar aquí tan sólo aquellos por los que "Los partidos son organizaciones político-doctrinarias" (Art. 3º); "La vida jurídica de los partidos se inicia con su inscripción en el Registro correspondiente, previo reconocimiento del Tribunal Supremo Elec-

toral" (Art. 9º); "El movimiento político o los ciudadanos que se hayan agrupado con el propósito de constituir un Partido presentarán al Tribunal Supremo Electoral, a través de sus representantes, una solicitud a la que se acompañará" un conjunto de documentos en que se comprenden "Declaración de principios ideológicos", "Programa de gobierno" y "Registro de afiliados cuyo número no sea inferior al uno punto cinco por ciento de los inscritos en el último padrón electoral" Art. 10; "Un partido puede incorporarse a otro, o dos o más partidos fusionarse" sujetándose a los requisitos y trámites de la creación de uno nuevo (Art. 18); compete al "Tribunal Supremo Electoral declarar la extinción de un Partido Político" (Art. 38); ella procede por ciertas "causales" (Art. 37); "El Estado contribuye al financiamiento de los partidos" (Art. 61); "Todos los candidatos a una dignidad de elección popular deberán ser patrocinados por un partido político legalmente reconocido" (Art. 31); "Cada partido deberá concurrir a las elecciones pluripersonales con sus propios candidatos sin formar alianza con otros partidos políticos" (Art. 39); y de cuyo texto aseveramos haber sido objeto de reformas y de aplicación: de reformas, pues el Decreto Supremo Nº 2.427 de 17 de abril de 1978, "Considerando" "Que es necesario adaptar los plazos señalados en la Ley de Partidos Políticos a la realidad del momento", y "Que el Tribunal Supremo Electoral, para cumplir su cometido, debe contar con nuevos plazos que permitan la realización de las elecciones señaladas para el 16 de julio del presente año"; deroga una Disposición Transitoria de la Ley de Partidos que fija cierto plazo para el Tribunal Supremo Electoral; suspende, "por esta vez", la aplicación de otros preceptos que lo señalan a él o a los Partidos, preceptuando que dicho Tribunal, "por esta ocasión, señalará plazos y fechas en que deban realizarse las diversas etapas del proceso electoral, que culminarán el 16 de julio del presente año"; prescribe que el mismo Organo colegial "dictará los reglamentos, para la aplicación de las Leyes de Elecciones y de Partidos Políticos, que serán sometidos a consideración y aprobación del Gobierno Nacional"; de aplicación, ya que, por Decreto Nº 2.423-A de abril 14 de 1978, "El Consejo Supremo de Gobierno", "Consi-

derando" "Que el Tribunal Supremo Electoral ha presentado" "el proyecto de Reglamento para la aplicación de la Ley de Partidos políticos, en cumplimiento de lo dispuesto" por el "Decreto Nº 2.427 de 17 de abril de 1978"; "Expide" dicho "Reglamento", el cual "rige la constitución, actividad y extinción de los partidos políticos y garantiza su libre y autónomo funcionamiento".

El 14 de marzo de 1978, "El Tribunal Supremo Electoral", invocando preceptos de la Ley de Elecciones, "Convoca" "Para elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, prefectos provinciales, alcaldes y vicealcaldes cantonales, mayoría de consejeros provinciales y de concejales municipales"; puntualizando que "el periodo legal" es el de 5 años" para el "Presidente y Vicepresidente de la República". Cambiados ya, con vista de justificadas renuncias, los titulares de las vocalías del Tribunal Supremo Electoral en virtud del Decreto Supremo Nº 2.376 de 31 de marzo, del de 26 de abril señalado con el Nº 2.449 y del de 1º de junio que lleva el Nº 2.558; el 16 de julio de 1978 se realizaron las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Prefectos y Consejeros Provinciales y Alcaldes y Vicealcaldes y Concejeros Cantonales. Por falta de mayoría absoluta de sufragios en tratándose de Presidente y Vicepresidente fue necesario concretar la votación entre los dos que obtuvieron mayor número de sufragios para uno de dichos cargos, y para el así requerido segundo torneo cívico se expidió con el Nº 2.921 el 5 de octubre de 1978 el Decreto Supremo por el que se aceptan "las renuncias presentadas por los Miembros Principales y Suplentes del Tribunal Supremo Electoral" (Art. 1º); se los reemplaza por otros (Art. 2º); se preceptúa que al "nuevo Tribunal Supremo Electoral" corresponda "Continuar con el proceso de escrutinios para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, hasta la promulgación de sus resultados definitivos"; "Convocar, para el domingo 8 de abril de 1979, a elecciones para Miembros de la Cámara Nacional de Representantes, a base de los actuales padrones electorales y de acuerdo a la Constitución aprobada en el Referéndum, conjuntamente con el llamado a la segunda vuelta electoral para Presidente y Vicepresidente de la

República"; "Proclamar al Presidente y Vicepresidente de la República y a los Miembros de la Cámara Nacional de Representantes legalmente elegidos" (Art. 3º); se expresa que "La Cámara Nacional de Representantes se reunirá en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el 10 de agosto de 1979, y ejercerá sus atribuciones de conformidad con la nueva Constitución Política aprobada mediante el Referéndum" (Art. 4º); que "El Presidente y Vicepresidente de la República, proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral, se posesionarán ante la Cámara Nacional de Representantes" (Art. 5º); que "El 10 de agosto de 1979 el Consejo Supremo de Gobierno hará la entrega del Poder y entrará en vigencia la nueva Constitución Política aprobada por el pueblo ecuatoriano mediante el Referéndum" (Art. 6º); que "en los términos de este Decreto quedan reformadas la Ley de Elecciones y demás disposiciones legales concernientes al Proceso de Reestructuración Jurídica del Estado" (Art. 7º). Por el Decreto Supremo Nº 3.075 de 5 de diciembre de 1978, el Consejo Supremo de Gobierno, a pedido del Tribunal Supremo Electoral, le faculta para que, "previa certificación del Secretario sobre el número de votos válidos obtenidos por los candidatos que intervinieron en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República de 16 de julio de 1978, de conformidad con el Acta de Escrutinios, la que deberán suscribir los Miembros del Tribunal y el mencionado funcionario de dicho organismo, expida la resolución mediante la cual promulgue los resultados y declare los dos binomios que tendrán derecho a intervenir en la nueva votación", y prescribe que, "de inmediato", convoque "para el domingo 8 de abril de 1979 a las elecciones para Miembros de la Cámara Nacional de Representantes conjuntamente con el llamado a la segunda vuelta electoral para Presidente y Vicepresidente de la República", y que, "Concluído el acto eleccionario de la segunda vuelta y conocido el resultado del escrutinio definitivo, el Tribunal proclamará el binomio triunfante para que surta los efectos legales pertinentes", "mediante resolución que causará ejecutoria y se publicará en el Registro Oficial"; expresa quedar "reformadas, en los términos del presente Decreto, la Ley de Elecciones y las demás disposiciones legales pertinentes al Plan

de Reestructuración Jurídica del Estado". En consecuencia, el Tribunal Supremo Electoral, el 7 de de diciembre de 1978, resuelve "Promulgar" el "resultado" de "Las elecciones del 16 de julio del presente año", según el que obtienen para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, respectivamente; el Arquitecto Sixto Durán Ballén y el doctor José Icaza Roldós, 328.461 votos; el doctor Raúl Clemente Huerta y el doctor Arsenio Vivanco Neira, 311.983 votos; el abogado Jaime Roldós Aguilera y el doctor Osvaldo Hurtado Larrea, 381.215 votos; el doctor René Maugé Mosquera y el doctor Anibal Muñoz Quirola, 65.187 votos; el doctor Rodrigo Borja Cevallos y el ingeniero Raúl Baca Carbo, 165.258 votos, y el economista Abdón Calderón Muñoz y el doctor Edgar Molina Montalvo, 124.347 votos; declarando por tanto "que los binomios formados por los señores Arq. Sixto Durán Ballén-doctor José Icaza Roldós y por los señores abogado Jaime Roldós Aguilera-doctor Osvaldo Hurtado Larrea, son los que, de acuerdo con la Ley de Elecciones y el Decreto antes mencionado, tienen derecho a intervenir como candidatos en la segunda vuelta, el 8 de abril de 1979". El mismo día 7 de diciembre, "Convoca" "A Elecciones directas" "Para concretar la votación, a fin de elegir Presidente y Vicepresidente de la República, entre los binomios integrados por" el Arq. Durán Ballén y el doctor Icaza y por el abogado Roldós y el doctor Hurtado, "que alcanzaron el mayor número de sufragios en las elecciones del 16 de julio de 1978", y "Para miembros de la Cámara Nacional de Representantes", cuya integración se puntualiza. Con el Nº 3.182, el 19 de enero de 1979, el Consejo Supremo de Gobierno dicta norma reformatoria de la Ley de Elecciones, en múltiples preceptos, de los que sólo es oportuno rememorar aquí aquellos por los que, "Si en la primera votación ninguno de los binomios que tercien en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República obtuviere mayoría absoluta, se realizará una segunda votación en la que se concretará la elección entre los dos binomios que hayan obtenido las dos primeras mayorías", y se regula como "En los comicios pluripersonales en los que deba elegirse más de dos representantes, se aplicará el sistema de cuociente y residuo electoral". Por Decreto Supremo Nº 3.234

de 2 de febrero de 1979, el Consejo Supremo de Gobierno reforma la Ley de Elecciones en materia de inhabilidades y penas, y sustituye el 8 de abril por el 29 de abril como fecha de las próximas elecciones. El Tribunal Supremo Electoral, el 15 de febrero, "Resuelve" que "Ningún Partido reconocido puede formar alianzas con Partidos o Movimientos Políticos, en orden a comparecer a un acto electoral pluripersonal"; ni "presentar como candidato para una elección pluripersonal a quien sea adherente a un movimiento político que haya formado alianza, pacto o compromiso con dicho Partido". Con arreglo a lo dispuesto, el 29 de abril de 1979 se realizaron con tranquilidad y libertad las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República que concretaron la primera votación, y las de miembros de la Cámara Nacional de Representantes. El 6 de junio, el Tribunal Supremo Electoral resolvió promulgar el resultado de ellas, 1'025.148 votos para el abogado Roldós y el doctor Hurtado, contra 471.657 votos obtenidos por el arquitecto Durán y el doctor Icaza, y proclamó triunfantes a los dos primeros para ocupar los cargos respectivos.

2.898.—En gran parte, las transcripciones de pasajes del texto que hemos efectuado al dar el sentido esencial de las normas relativas al Plan de Retorno al Régimen constitucional en lo pertinente al curso de su realización, responden al propósito de utilizarlos al tratar de la vigencia de la Carta Política aprobada en el Referéndum.

Por éste expresó el pueblo su voluntad de que rigiera un conjunto de preceptos en el que se incluye el de que la "Constitución entrará en vigencia con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República". Ante la Teoría del Derecho, es apropiado que el autor de una norma puntualice cuando empezará a regir. El comienzo de la vigencia de una norma puede ser fijado por ésta o por una superior. No hay norma alguna de Derecho positivo superior a la Constitución.

Que ésta, no habiéndose llegado a la posesión referida, carece de vigencia, se revela en que sus Disposiciones Transitorias

Cuarta, Sexta, Séptima y Novena, y en parte la Quinta y la Octava, se derogaron por las ya vistas normas posteriores con arreglo a las que se eligen al mismo tiempo Presidente y Vicepresidente de la República y miembros de la Cámara Nacional de Representantes, y aquéllos se posesionan ante ésta.

De entre los preceptos subrayados, algunos desarrollan en ciertos puntos al texto de la Carta Política aprobada en el Referéndum. Al hacerlo, regulan la aplicación de aquélla para cuando rija.

Si una ley se remite a la Constitución que sólo más tarde entrará en vigor, la primera convierte en parte de su texto al de la segunda en el extremo de la referencia.

2.899.—La confusión ideológica de que habla el apartado 2.891 en su primer párrafo, prospera durante el periodo que es objeto del Capítulo 113.

En el campo de la Derecha, el Partido conservador, quebrantado en su disciplina, y los otros grupos políticos democráticos que profesan la ideología de ella, se desarraigan del espíritu de las grandes masas, a las cuales atrae uno de índole autocrática, fascista, el grupo Concentración de Fuerzas Populares (CFP), al que han aplicado, siguiendo la moda de oscurecer los conceptos por nombres nuevos cuyo sentido difícilmente se capta, el término de populismo, el cual no significa sino lo característico del grupo que utiliza los medios democráticos para llegar al Poder y en ejercicio de éste procurar su propia Dictadura impidiendo en lo futuro el uso de esos medios, y que así se comprende, como lo indicamos, en una clase de la autocracia, la dictadura de Partido o de grupo, clase dentro de la que se especifica por propugnar el inicial empleo de los medios referidos. Llevó al desconcierto en aquel campo haberse formado un grupo político, la Democracia Cristiana, de quien puede creerse que "dulcifica" a la concepción transpersonal (traducida en el conservatismo) por toques de colectivismo (traducido en el izquierdismo), o que trata de cristianizar al segundo, y afirmarse, sin peligro de error, ser adversario del individualismo, el que lo es del conservatismo.

En el centro, al Partido liberal, muy maltrecho por constante indisciplina, afectó sensiblemente el deslizamiento de valiosas personalidades jóvenes que habían pasado a formar otro grupo, llamado "Izquierda Democrática", uniéndose a prestantes ciudadanos que militaron en el Partido socialista y miraron con disgusto o repugnancia su fracionamiento carente de justificación en el campo del ideal, y a otros anhelosos de intervenir eficazmente en política bajo el signo del combate contra las Derechas y el totalitarismo. A este signo lo consideramos el aglutinante del grupo "Izquierda Democrática", que ha llegado a ser oficialmente Partido, y muy influyente, gracias a la aptitud o la valía de quienes lo dirigen, y que supo sacar provecho de su nombre, el que en verdad corresponde a la esencia del Socialismo, cuyos son los caracteres de colectivismo demócrata.

A éste han afectado más y más las divisiones internas de la organización socialista, y también, como lo indicamos, le restó fuerzas el grupo llamado "Izquierda Democrática". Fuera de la democracia, el Comunismo se ha resentido de su partición en dos fracciones, cada una de las dos con pretensión de exclusiva ortodoxia marxista, y ha soportado los embates que le ha significado la simpatía que en los propugnadores de un totalitarismo antiindividualista ha despertado la Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

La penuria que agobia a la esfera de lo ideológico, obstó para que se manifestaran razonadamente principios doctrinarios al elaborar los dos proyectos de Constitución que se presentaron al Referéndum, proyectos en cuya preparación habría sido beneficioso confrontar los diversos postulados políticos que esencialmente se distinguen, porque compararlos facilita deducir sus puntos convergentes que han de inspirar a la Carta Política, a cuya naturaleza repugna influya exclusivamente la ideología de un Partido o la aspiración de una concepción política en su texto. Impidió asimismo que en la crítica de tales proyectos preparadora del Referéndum se revelase cultura política. Contrarió al sistema de representación proporcional establecido para el sufragio y al correlativo espíritu de la Ley de Partidos, ya que, como lo exponen

los apartados 593 y 627, tanto aquel sistema como la distinción de éstos suponen la agrupación de los ciudadanos sobre la base de su ideología política: a esa agrupación se reemplazó por precipitadas agregaciones de ciudadanos caracterizados hasta entonces por cierta ideología a grupos distinguidos por una opuesta, para componer listas de candidatos cuya exhibición nada decía positivamente en lo doctrinario.

Fácilmente se explica que el pueblo en general haya pasado de la confusión al escepticismo en lo ideológico, y para las elecciones mirase a los individuos que exhibían sus candidaturas más bien que a las ideas con las que estaban o aparecían vinculados.

CAPITULO 114: CONSTITUCION APROBADA POR EL REFERENDUM DE 1978

SECCION I: EL MEDIO DE EXPEDIRLA

2.900.—Cuando se expuso la vía trazada para llegar a un Orden constitucional, se objetó por algunos el origen de la calidad en cuyo ejercicio dos Comisiones prepararían cada una un proyecto de Constitución, y el medio de adoptar uno de los dos.

2.901.—Se impugnó el encargo de aquéllas aduciendo provenir de acto cuyo autor es un Gobierno carente de la cualidad de constitucional, y salirse dicho acto de la tradición constitucional ecuatoriana, la cual exige que la Carta Política se dicte por Diputados a quienes elija el pueblo.

¿De qué, sino de un acto de la misma clase, hubiérase originado la convocatoria de las elecciones mediante las cuales se habrían designado los componentes de una Asamblea Nacional? ¿En virtud de qué hubiera sido eficaz para conferir el Poder, la voluntad popular expresada en el sufragio elector de Diputados?.

Si se atiende a que desde 1830, cuando la Nación quiteña o ecuatoriana formó por sí sola definitivamente Estado, han regido

en él 16 Constituciones, surgen serias dudas respecto de si existe tradición constitucional ecuatoriana.

Imaginar un pasado distinto del real obsta para preparar con eficacia un futuro mejor. Encubrir los males impide remediarlos.

2.902.—Se opuso al Referéndum como procedimiento de que el pueblo se pronuncie por uno de los dos proyectos sometidos a su consideración, la complejidad de ellos confrontada con la simplicidad que caracteriza al acto de sufragar. ¿Es acaso algo simple la personalidad de los ciudadanos cuyos nombres se presentan al pueblo como candidatos para ser sus representantes?. La complejidad de ella es, en mucho, mayor que la de un proyecto de Constitución, el cual es obra humana de contenido cierto, cuyas cualidades buenas o malas preséntanse tales como son; mientras quienes aspiran a concentrar en sí la votación popular, esméranse, por lo general, en presentar abultadas sus dotes intelectuales y morales y en ocultar sus defectos, y a menudo no presentan en verdad sino su habilidad para aprovechar del arte de la propaganda. No cabe desadvertir la realidad de que el pueblo carece de iniciativa en la selección de candidatos: escoge entre los que le presentan Partidos o grupos que, sin contar con la voluntad general, los han seleccionado.

Mediante Referéndum, el pueblo se pronunció acerca de dos proyectos de Constitución cuyo contenido conocía o podía conocer. Al designar Diputados para que conformaran una Convención, habría aceptado de antemano el ignoto fruto que resultara de las labores por aquéllos realizadas.

La negativa de que el pueblo ecuatoriano fuera capaz de expresar su voluntad al preferir mediante el voto uno de los dos proyectos de Constitución que se le presentaron, implica la de que lo sea para mediante la expresión de su criterio influir en la producción del Orden jurídico. En aceptar la capacidad aludida, estriba la democracia. Si se la niega, lo consecuente es propugnar lo contrario de ella como forma del Estado ecuatoriano.

SECCION II: IDEA GENERAL DEL TEXTO Y SU ESTUDIO

2.903.—El texto comprende 144 artículos, muchos extensos, que se distribuyen, salvo el último, llamado "Disposición General"; en un Título preliminar y tres Partes, carentes de nombre y divididas en Títulos, comprensivos, excepto dos, de múltiples Secciones: la Primera Parte, en tres Títulos; la Segunda Parte, en seis Títulos; la Tercera Parte, en dos Títulos. Dicen tratar los Títulos, en la Primera Parte, "De los Ecuatorianos y de los Extranjeros", el Primero, cuyas tres Secciones, respectivamente, "De la nacionalidad", "De la ciudadanía", y "De la condición jurídica de los extranjeros"; "De los Derechos, Deberes y Garantías", el Segundo, cuyas siete Secciones, "De los derechos de la persona", "De la familia", "De la educación y cultura", "De la seguridad y la promoción popular", "Del trabajo", "De los derechos políticos", y "Regla General"; "De la Economía", el Tercero, cuyas cinco Secciones, de "Disposición general", "De los sectores de la economía", "De la propiedad", del "Sistema tributario" y del "Sistema monetario"; en la Segunda Parte, "De la Función Legislativa", el Primero, cuyas tres Secciones, "De la Cámara Nacional de Representantes", "De la formación y sanción de las leyes", y "Del presupuesto del Estado"; "De la Función Ejecutiva", el Segundo, cuyas cuatro Secciones, "Del Presidente de la República", "Del Vicepresidente de la República", "De los Ministros Secretarios de Estado", y "Del Consejo Nacional de Desarrollo"; "De la Función Jurisdiccional", el Tercero, cuyas tres Secciones, de "Principios básicos", "Organos de la Función", y "Organización y funcionamiento"; "De los Organismos del Estado", el Cuarto, cuyas tres Secciones, "Del Tribunal Supremo Electoral", "Procuraduría General del Estado", y "Organismos de control"; "Del Régimen Administrativo y Seccional", el Quinto, cuyas cuatro Secciones, de "Reglas generales", "Régimen seccional dependiente", "Régimen seccional autónomo", y "Entidades del sector público"; de la "Fuerza Pública", el Sexto, destituído de Secciones; en la Tercera Parte, de "Jerarquía y control del Orden Jurídico", el Primero, cuyas dos Secciones,

sobre "Supremacía de la Constitución", y "Tribunal de Garantías Constitucionales"; de "Reforma de la Constitución", el Segundo, en que no hay Secciones.

Perfílase la distinción de una parte dogmática y una parte orgánica, cuyas índole y diferencia exponen los apartados 129, 130, 131 y 132.

2.904.—En armonía con lo dicho en la Sección III del Capítulo 7 (apartados 146, 147, 148, y 149) sobre los puntos que abarca el estudio de una Constitución, y con la inferencia que figura en el apartado 2.201 y en el primer párrafo del apartado 2.202; atendamos, evitando no indispensables repeticiones, al texto de la Constitución expedida por el Referéndum de 1978 en torno de estos conceptos: el Estado y sus elementos, garantías, actividad del Estado, el Estado y lo internacional. En cada uno de los puntos relacionaremos aquel texto con lo que sobre el mismo versa en las Constituciones que han regido en el Ecuador.

Habida cuenta de la fecha en que se expidió, aunque su vigencia sea diferida; llamemos a la nueva Constitución como Constitución de 1978.

SECCION III: EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

Cuestión I· Concepto o Noción del Estado

2.905.—La Constitución de 1978, separándose, como lo indica el apartado 158, por completo de las anteriores que no son la primera; da sólo una remota indicación de conceptuar al Estado —cuya noción enuncian y desarrollan los apartados 67 y 68— como algo relativo a la Nación ecuatoriana al conectarlo con la idea de Nación: así al decir que "Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional" (Art. 2); indicar son equivalentes territorio nacional y territorio del Estado (Arts. 19 Nº 8º, 78, n, 1 y 7; 117, y 118); manifestar que "Es ecuatoriano por nacimiento" "el nacido en el territorio nacional"

(Art. 6), que "El Estado" "vela por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación" (Art. 26). Toma al Estado en su acepción propia, expuesta por el apartado 67, en múltiples preceptos: aquellos en que se califica al Estado que es el Ecuador (Art. 1), a su territorio (Art. 117); se proclama acatar "El Estado ecuatoriano" el "derecho internacional" (Art. 3); se conceptúa a la Constitución norma suprema del Estado (Art. 137); se sientan determinaciones para lo que hará el Estado (Arts. 3, 4, 15, 17, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 36, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 107, 118); se refieren al Estado el Presupuesto (Arts. 70, 71), la representación que se asigna al Presidente de la República (Art. 73), la importancia de los asuntos para cuyo conocimiento se convoca "a consulta popular" (Art. 78, p), los Ministros Secretarios (Arts. 58, a; 59, f; 79, 4), "las políticas" que fijará el Consejo Nacional de Desarrollo (Art. 89), el Procurador General (Arts. 110 y 111), la Procuraduría General (Art. 112), la Contraloría General (Art. 113), el Contralor General (Art. 116).

Sin embargo, contrapónese o sepáranse lo estatal y lo nacional en el artículo (128) que parece fijar el destino de "La Fuerza Pública", pues dice comprender "la conservación de la soberanía nacional" y "la defensa de la integridad e independencia del Estado", distinguiendo la soberanía de la Nación y la independencia del Estado, y en el que impone al Presidente de la República "mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado, determinar la política de seguridad nacional" (Art. 78, d), colocando aparte la seguridad nacional y la del Estado. En la prescripción de indemnizar los perjuicios irrogados "como consecuencia de los servicios públicos o de los actos" de "funcionarios y empleados", considéranse aparte el "Estado" y las demás "entidades del sector público" (Art. 20); en armonía con el precepto (Art. 125) que conceptúa "entidades del sector público" a organismos estatales, "entidades" provinciales y cantonales y ciertas "personas jurídicas creadas por ley", y con el que, tratando de la entidad administradora del "seguro social", dice que es autónoma y la distingue del Estado (Art. 29): así se toma al Estado en

acepción más restringida que la propia, sustrayendo de lo estatal a lo autónomo, como se comprende por los apartados 157 y 158, y asemejándose en la duplicidad del concepto de Estado a las Constituciones de 1929, 1945, 1946 y 1967. Ni siquiera todo el Poder central, todo lo no autónomo, significa el Estado en el precepto (Art. 85) que asigna los negocios del Estado a los Ministros: lo entiende como la Administración.

Como lo vemos, incúrrese en discordancia y ambigüedades al abordar extremos tan importantes como el concepto de Estado, el de Nación y el nexo de uno y otro.

Relaciónanse con la idea de Estado los conceptos de "escudo", "bandera" e "himno", que se establecen por "ley" (Art. 1).

Cuestión II: Organización Suprema

PARTE I: *Los Organos del Estado*

I.—Existencia y Especies

2.906.—Atento el apartado 159, consideremos lo relativo a los órganos del Estado, en cuya noción se comprenden los propiamente tales, es decir los que lo son en sentido estricto, y los órganos del Estado en sentido amplio, distinguidos en los apartados 72 y 159.

2.907.—Como es propio de su esencia, regulando la actividad estatal la Constitución establece los órganos que la ejercen, y que se verán al tratar del desempeño de las Funciones que en aquélla se comprenden. Citemos, a guisa de ejemplos, la Cámara Nacional de Representantes (Art. 56), el Presidente de la República (Art. 73) y la Corte Suprema de Justicia (Art. 98, a).

Como en las Constituciones de 1830, 1929, 1945 y 1946 (apartados 178 y 179), fíjase la órbita de la competencia para los órganos estatales que se instituyen, al puntualizar sus deberes y derechos, y no de la manera general que figura en las otras.

2.908.—El derecho de, por su voto, participar en la designación de ciertos órganos estatales y en la elaboración de normas jurídicas superiores, conferido a los ciudadanos como con amplitud se expone más tarde en su oportunidad (apartado 2.956), les da en su ejercicio la calidad de órganos estatales en sentido amplio, calidad expuesta en los apartados 72 y 159.

2.909.—Restringiendo expresamente a los órganos del Estado que lo son en sentido estricto, la división de especies que, sobre varios conceptos, exponen el apartado 165 y los posteriores hasta el apartado 173 inclusive; refiramos aquéllas a la Constitución de 1978, que no contempla todas.

A.—Establécense autoridades y contémplanse agentes, cuyo concepto da el apartado 166 y aplica el apartado 181. Los órganos de quienes se dice ejercen la Función Legislativa (Art. 56) y la Ejecutiva (Art. 73) y lo son de la Jurisdiccional (Art. 98), y otros que se establecen, se encierran en la especie de las autoridades, término al que usa con propiedad la Constitución de 1978 al referirse a órganos creadores de Derecho (Arts. 19 Nº 9 y Nº 16, h y j; 122; 129, y 141, 1); pero con vaguedad al decir que "No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones" (Art. 39), pues todo órgano estatal las desempeña y es responsable, por serlo el "gobierno" (Art. 1); también al expresar que "Ninguna autoridad puede interferir" en los asuntos propios de "la Función Jurisdiccional" (Art. 96), ya que establécense órganos de ésta que son autoridades, si se da al vocablo autoridad su cabal comprensión. Entre los órganos integrantes de la Fuerza Pública, cuyo carácter es materia del Título VI dentro de la Segunda Parte (Arts. 126-136), se incluyen agentes, o sea órganos puramente ejecutivos, según se afirma y explica por los apartados 166 y 181.

B.—La distinción de funcionarios y empleados, que explica el apartado 167 y, como lo dice el apartado 182, es innecesaria en el Derecho constitucional, por el que puede llamarse a todo órgano estatal (en sentido estricto) funcionario o empleado, y caso de separárselos, ha de atenderse al criterio científico

de clasificación; se alude, y parece adoptarse, y a veces negarse, con criterio múltiple, por la Constitución de 1978, pues: indica llamar funcionario o empleado a todo órgano estatal (penúltimo inciso del Art. 19, y Art. 78, e); denominarlo "empleado", comprensivo del funcionario y del empleado en acepción más limitada (último inciso del Art. 19, subdivisión b del Art. 58); se refiere por el vocablo "funcionarios" a ciertos altos órganos estatales (Art. 83); revela conceptuar funcionario al órgano creador de Derecho, diciendo "funcionario o autoridad" (Art. 122, tercer inciso); llama "funcionarios" a quienes ejercen el Ministerio público (Art. 110); puntualizando inhabilidades (Art. 58, b), después de mentar a ciertos órganos estatales altos o elevados, habla en general de los "empleados públicos". La confusión en que incurre es menor que la producida en las Constituciones anteriores que no son la de 1878, como aparece del apartado 182.

C.—Recordando la distinción de órganos completos e incompletos, la correlativa de órganos simples y compuestos, y la referencia del término que versa sobre un conjunto de órganos comprensivo de uno y de los que le son subordinados, y a veces entrecruza las ideas de subordinación y composición; es decir al apartado 168; anotemos que la Constitución de 1978 instituye múltiples órganos correspondientes a cada uno de los cuatro extremos de la enumeración así resultante, y usa del mencionado término un tanto ambiguo, y demos ejemplos: de órgano simple en sí mismo, el Presidente de la República (Art. 73); de órgano compuesto, la Cámara Nacional de Representantes (Art. 56); de órgano completo, la Corte Suprema de Justicia (Art. 98, a); de órgano incompleto, cada uno de los integrantes de dichas Cámara y Corte; de vocablo que versa sobre un conjunto de órganos comprensivo de un órgano y los que le son subordinados mezclando las ideas de composición y subordinación, la Contraloría (Art. 113).

D.—Entre los órganos compuestos, cuya distinción respecto de los simples es relativa en último término como lo manifiesta el apartado 168, compréndense algunos de los tipos de órganos distinguidos por el apartado 169 según el de cooperación:

así, dentro de la cooperación de contenido coincidente, como órgano colegiado, la Cámara Nacional de Representantes (Art. 56) y el Consejo Nacional de Desarrollo (Arts. 89 y 90); dentro de la cooperación de actos cuyo contenido difiere, como órgano activo el Presidente de la República respecto de la Cámara Nacional de Representantes y del "plenario de las Comisiones Legislativas" (Art. 68), como órgano deliberante cada uno de esos Cámara y "plenario" respecto del Presidente de la República. Por vez primera en el Derecho Constitucional ecuatoriano (apartado 183) no se instituyen ni órganos caracterizados por cooperación simple ni órganos consultivos (apartado 3.050, tercer párrafo).

E.—La referencia de órgano primario y órgano secundario, vista en el apartado 170 y traducida en las seis primeras Constituciones ecuatorianas como lo manifiesta el apartado 184, no se trasluce en la de 1978, ya que ésta no establece órganos caracterizados por instituir a otros, es decir órganos primarios (apartado 165, e).

F.—Expedida mediante Referéndum, la Constitución de 1978 carece de referencia de órgano inmediato, y así está fuera de su texto la diferencia de órgano inmediato y órganos comunes vista en el apartado 171: los órganos que ella establece son, innecesario decirlo, comunes.

G.—Las especies de órganos centrales, locales y especiales, enunciadas en el apartado 172; a semejanza de las tres últimas Constituciones (apartado 186), se concretan en la nueva, por cuanto establece Municipios y entidades autónomas de carácter especial (Arts. 120, 121, 122, 125 y 28), como lo veremos detenidamente (apartados 2.917-2.923); además de múltiples órganos centrales, como la Cámara Nacional de Representantes (Art. 56), el Presidente de la República (Art. 73), la Corte Suprema de Justicia (Art. 99).

H.—Las relaciones jerárquicas, vistas en el apartado 173, por las que los órganos estatales pueden hallarse unos respecto de otros, ya subordinados, ya coordinados, ya "supraordinados" (vocablo digno de perdón por insustituible), se esta-

blecen por la Constitución de 1978, como en las otras ecuatorianas, de las que en este punto trata el apartado 188. La Cámara Nacional de Representantes, o el "plenario de las Comisiones Legislativas", y el Presidente de la República actúan coordinados para expedir leyes (Arts. 66, 67, 68 y 69). La Corte Suprema está sujeta a la ley (Art. 98, a), y así es en verdad subordinada respecto de sus autores, como lo dice el apartado 173.

En su último párrafo el apartado 173 da el concepto de órganos estatales superiores. La nueva Constitución los establece, como todas las ecuatorianas (apartado 187) al regular las actividades del Estado. Aquí mencionamos tan sólo al Presidente de la República (Art. 73) y la Corte Suprema (Art. 98, a), sobre la cual aclaramos que su calidad de órgano superior se concilia con lo dicho sobre subordinación respecto de los autores de la ley, porque ninguno de éstos es órgano especializado en la Función Jurisdiccional.

II.—Gobierno

2.910.—Al Gobierno, cuyo concepto propio da el apartado 73 y cuyos múltiples el apartado 174, entiende según aquél la Constitución de 1978 en el artículo (1) consagrado a calificar al Ecuador: enunciando sus cualidades, habla para algunas de Estado, y para otras de Gobierno, y por lo que afirma de éste revela tomarlo como la organización del Estado, el conjunto de sus órganos. No discuerda respecto del expresado sentido de Gobierno el precepto que se refiere a su sede permitiendo en ciertas condiciones su traslado (Art. 78, n, 3); pero sí el que (Art. 16) establece restricciones para los contratos que con extranjeros se celebren "por el Gobierno o por entidades públicas", ya que éstas lo son estatales, órganos del Estado, y así se distingue del Gobierno a ciertos órganos del Estado, tomándose al Gobierno en acepción más restringida que la propia ya vista. El empleo del vocablo "Gobierno" para el órgano rector del Municipio (Art. 121) aplica la acepción propia.

Más que con la idea de Estado se vincula con la de Gobierno el precepto de que "La capital es Quito" (Art. 1).

III.—Forma de Estado y forma de Gobierno

2.911.—En el artículo (1) que, asemejándose al hacerlo a las otras ecuatorianas (apartado 192), la nueva dedica a calificar al Estado; al asignarle ciertos caracteres dice hablar de aquél, y para otras, del Gobierno, aludiendo a la distinción de formas de Estado y formas de Gobierno, a la que presenta y critica el apartado 175 y acogieron las Constituciones de 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 como lo dice el apartado 199.

2.912.—Enunciando las características del Estado ecuatoriano; además de expresar que es soberano, cualidad esencial del Estado, no distintiva de ninguno, y que es independiente, cualidad comprendida en la Soberanía como se entiende por la noción de ésta que consta en el apartado 74; lo califica de: a) democrático, siguiendo a las Constituciones de 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967, como lo expresa el apartado 196; b) unitario, a las de 1929, 1945, 1946 y 1967, como el apartado 197; c) republicano, a las de 1851, 1869, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967, como el apartado 194, por el que se ve que las otras salvo la de 1830 también manifiestan la misma condición, la que no llega a la norma fundamental hipotética, como tampoco en la Constitución de 1967, según lo explica en su último párrafo ese apartado; d) electivo, a las otras excepto la de 1830, como el apartado 193; e) alternativo, sin excepción (apartado 193).

PARTE II: *Soberanía*

2.913.—El origen de la Soberanía, cuya noción y cuyos problemas abordan los apartados 200, 201 y 202; se coloca en el pueblo, como por las Constituciones de 1878, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1967, pues la nueva dice dictarse por "El pueblo del Ecuador", y serlo de éste. Los apartados 206 y 2.086 explican el alcance de la afirmación del origen popular.

2.914.—Sobre la residencia de la Soberanía, problema de cuya trascendencia trata el apartado 208, la Constitución de 1978, pareciéndose a las de 1845, 1852, 1861, 1929, 1945 y 1967 (apartado 210), expresa que "La soberanía radica en el pueblo que la ejerce por los órganos del poder público" (Art. 1).

Al vincularse la referencia de la residencia de la Soberanía y la de su ejercicio mediante dos oraciones, caracterizada como adjetiva la segunda, prescindiendo de coma en su separación de la primera; se da a la oración subordinada "que la ejerce por los órganos del poder público" la cualidad de especificativa, y se le priva de la de explicativa que le es congruente. Por tanto, la Soberanía reside, no en el pueblo todo, sino en el pueblo que la ejerce por los órganos del Poder público. En habiendo la necesaria coma, la Soberanía residiera en el pueblo y se explicaría que éste la ejerza mediante los órganos del Poder público. Por el defecto anotado, se dispone que la Soberanía resida en quien la ejerce, es decir en los ciudadanos, como se sabe por lo que se prescribe sobre los derechos políticos(apartado 2.956).

Recordemos que, como lo subraya el apartado 478, en ninguna interpretación puede prescindirse de que lo declarado es querido y lo querido es declarado. Anticipemos (apartado 2.938, a), que es el castellano "El idioma oficial" (Art. 1), calidad cuya repercusión en lo jurídico anota el apartado 485. Al censurar la falta de coma, aplicamos regla que encierra dentro del apartado 350 la Gramática de la Real Academia Española en su edición de 1931.

Cuestión III: Pueblo

2.915.—Las referencias generales del pueblo, cuyo concepto dan los apartados 75 y 213, se reducen a las que lo conectan con el origen, residencia y ejercicio de la Soberanía y se vieron en el apartado 2.914.

Cuestión IV: Territorio

PARTE I: *Extensión y Cualidades*

2.916.—Como en las Constituciones que han regido, salvo las de 1830, 1843 y 1878 (apartados 228 y 229); puntualízanse (Arts. 1 y 117) cualidades para el territorio (definido por los apartados 76 y 219): las de "inalienable", igualmente que las de 1929, 1945, 1946 y 1967; "irreductible", que las de 1945 y 1967; "indivisible", que las de 1835, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1884, 1897, 1906 y 1929. A diferencia de esas Constituciones (apartados 227, 230, 231, 232 y 233), ninguna base contiene para la fijación de fronteras ni para señalar el contenido del territorio.

PARTE II: *Autonomías*

I.—Su Establecimiento

2.917.—Como lo sabemos por el apartado 77, conéctanse con el territorio como elemento del Estado los caracteres de la centralización y la descentralización. De la esencia de ambas y de los grados de la segunda trata en las Secciones I y II el Capítulo 15, el que presenta, en el apartado 248, a la autonomía como clase de descentralización que cabe en los Estados unitarios, y en el apartado 249, al Municipio como la sociedad total autónoma. La nueva Constitución, dando al Estado el carácter de unitario como las que han regido, según lo explica el apartado 252; instituye Municipios, existentes en aquéllas excepto la de 1843, y además, siguiendo a las tres últimas (apartado 253), cuerpos autónomos de sociedades especiales, contrapuestas a las totales en el apartado 2.

II.—Municipios

2.918.—Créanse Municipios provinciales y cantonales, igualmente que en las Constituciones de 1878 y 1946:

aunque se reserve su nombre sólo a los segundos (Arts. 120, 121 y 122), adoptándose el criterio que revelan las Constituciones de 1878, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartados 270). Cada uno de los Consejos que rigen los unos y de los Concejos que los otros, se compone de "miembros" "elegidos por votación popular" "directa y secreta" e incluye, tratándose de los primeros, un "Prefecto Provincial", "autoridad ejecutiva que, con sólo voto dirimente", lo "preside", y de los segundos que lo sea de capital de provincia o reúna "los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley", "un alcalde" que así lo preside (Arts. 120 y 121).

"Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, economica y administrativa". La ley la aplicará y determinará sus deberes y atribuciones. Sólo en virtud de aquélla pueden imponérseles "deberes y regulaciones". "Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración" (Art. 122). Podrán "asociarse" "para alcanzar sus objetivos comunes" (Art. 123). "La facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se manifiesta en Ordenanzas" (Art. 124).

Que el Prefecto provincial sea "autoridad ejecutiva", significa le corresponde dictar normas para desarrollar o aplicar las, administrativas, provenientes del Consejo provincial.

Se trata del Consejo provincial y del llamado municipal dentro del "Régimen seccional autónomo" (Parte II, Título V, Sección III). Se dice (Art. 120) que "En cada provincia hay un Consejo Provincial", y que "Cada cantón constituye un municipio", cuyo "gobierno está a cargo del Concejo Municipal" (Art. 121). La autonomía del cantón es la de quien lo rige. También la de la provincia. No obstante se habla de autonomía del Municipio, es decir de la del cantón, y de la del Consejo provincial, no de la autonomía provincial; y se asevera que pueden asociarse los Consejos provinciales y los Municipios, y no que los Consejos provinciales y los cantonales.

Si, por su esencia, los Municipios son entidades predominantemente administrativas, como lo muestra el apartado 248; si se

trata del "Régimen seccional autónomo" dentro del "Régimen Administrativo y Seccional" (Título V de la Parte II); si el Art. 122 afirma, de manera redundante, que "consejos y provinciales" y "municipios" son autónomos en lo administrativo; si se prohibe en consecuencia que "funcionario o autoridad extraños" intervengan "en su administración" (Art. 122); es incongruente hablar de "facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios". Se toma a lo general como característico de lo legislativo. Se alude a normas generales administrativas, de las que trata el apartado 1.140, el cual mienta entre ellas a las ordenanzas de órganos autónomos.

2.919.—Como en la Constitución de 1967 (apartado 269), se confieren a la Corte Suprema el derecho de examen y el de decisión provisional respecto de la constitucionalidad de las normas municipales, provinciales o cantonales, si se califican de legislativas (Art. 138).

2.920.—Desde varios conceptos expusimos una comparación de los preceptos relativos a Municipios encerrados en las Constituciones que los establecen —todas excepto la de 1843—, en el apartado 270, en el cual, de regir ya, tocaría a la de 1978 ocupar con relación a los criterios señalados por las letras A, B, C, D, E, F, G y H este puesto: en la A, la subdivisión b; en la B, la subdivisión a; en la C, la b' de la a; en la D, la c; en la E, la a' de la a; en la F, la b; en la G, la c; en la H, una subdivisión que corresponde colocar como vecina de la b, pues dá a la Corte Suprema el examen y la decisión provisional concernientes a la constitucionalidad de las normas legislativas dictadas por cualquiera de los órganos municipales.

III.—Cuerpos Autónomos formados por Sociedades especiales

2.921.—Siguiendo huellas de las tres últimas Constituciones (apartado 271), establece la de 1978 la autonomía de sociedades especiales. Distinguiéndose (Art. 125) "como entidades del sector público" "para la elaboración y ejecución de los planes de

desarrollo del Estado" (es decir para ejercicio de la Administración directa, según se comprende por el apartado 1.165, en concordancia con la subdivisión B del apartado 1.175), "los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado", para los que se emplea la letra a en la enumeración; "las entidades que integran la administración provincial o cantonal" "dentro del régimen seccional", a que comprende la letra b, y "las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos", a que la letra c; extiende a sus "servidores" "Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil y hacendaria por el manejo y administración de los fondos, aportes o recursos públicos"; a "Las entidades indicadas en las letras b y c" les otorga "para su organización y funcionamiento" "la autonomía establecida en las leyes de su origen"; "En especial" "garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Juntas de Beneficencia, Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y de las corporaciones de fomento económico regional y provincial"; sujeta "Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a y b o de instituciones creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores", "a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo" (Art. 125).

2.922.—Pese a la discordancia que hay entre asignar a las "entidades del sector público" como finalidad elaborar y ejecutar "los planes de desarrollo del Estado", y distinguir entre ellas unas consistentes en los "organismos y dependencias administrativas del Estado"; se entiende que las "entidades del sector público" son entidades administrativas que abarcan unas integrantes de la organización central del Estado, otras de la local y otras de la especial, como lo explica el apartado 172. Si hay

una Sección consagrada a la autonomía local, es ilógico considerarla en otra Sección conjuntamente con la autonomía especial y con la Administración central. Se vuelve más clara la impresión de desorden, si se atiende a que la Sección (Parte I, Título II, Sección III) consagrada a "la educación y cultura" expresa que "Las universidades y escuelas politécnicas, tanto oficiales como particulares son autónomas y se rigen por la ley y su propio estatuto" (Art. 28), incurriendo, caos aparte, en impropiedad, pues, como lo observa el apartado 272, la autonomía es una clase de descentralización estatal, y por lo mismo es absurdo atribuirla a una entidad a la que se califica de particular.

2.923.—La organización autónoma especial comprende el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Central, el Banco Nacional de Fomento, las Juntas de Beneficencia, la Comisión Nacional de Valores o Corporación Financiera Nacional, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las Corporaciones de fomento económico regional y provincial, y en general las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal en ramas de la Administración directa, o por ordenaza local para prestar servicios públicos.

Se vienen a incorporar en la Constitución las leyes institutoras de autonomía. Para criticarlo, remitimonos a los dos últimos párrafos del apartado 272.

Se extiende el régimen autónomo de sociedad especial, aunque parezca extraño, a la "Procuraduría General del Estado", de la que (Art. 112) se expresa ser "un organismo autónomo con personalidad jurídica", y ejercer su "representación legal" "el Procurador General". Rememorando al penúltimo párrafo del apartado 168, anotamos que al conjunto de órganos constitutivo de la Procuraduría General, se da el trato de sociedad especial autónoma.

2.924.—Para los asertos de que es autónoma la Contraloría (Art. 113) y también lo son la Superintendencia de Bancos (Art. 114) y la de Compañías (Art. 115), y para los

vocablos Contraloría y Superintendencia, remitímonos al apartado 273.

SECCION IV: GARANTIAS

Cuestión I: Comprensión

2.925.—Después de extender el contenido de los apartados 282, 283 y 285 a la Constitución de 1978, observemos que ésta, siguiendo los pasos de la de 1967 (apartado 287), torna relativas a casi todas las garantías que encierra, al comprender entre las "atribuciones" que corresponden al Presidente de la República si declara "el estado de emergencia nacional", la de "suspender la vigencia de las garantías constitucionales", excepto la de "la vida", la de "la integridad" física y las que entrañan prohibir "la expatriación de un ecuatoriano" y "el confinamiento fuera de las capitales de provincia" o "a distinta región de la que viviere el afectado" (Art. 78, n, 6).

Saltan a la vista los vicios de forma que afectan a la referencia de la región. Ella, para tener sentido, ha de serlo de región distinta de otra. Esta es aquélla en la que viviere, o donde viviere, el afectado (Gramática citada, Nº 401).

Cuestión II: Garantías absolutas

2.926.—Como en la Constitución de 1967, se garantizan absolutamente tan sólo la vida y la integridad física, y se deducen consecuencias (Art. 19 Nº 1). Véanse los apartados 290, 292, y 319, k.

Cuestión III: Garantías relativas

PARTE I: *Bienes considerados estáticamente*

2.927.—Son objeto de garantía relativa:

A.—El matrimonio, la familia y la maternidad; para cuyo amparo, tomando en cuenta la general limitación con-

signada en el apartado 2.925, nos remitimos a los apartados 293 y 334; sin embargo de lo cual añadimos aquí que sólo sobre la base de norma declaratoria de "estado de emergencia" puede hacerse consistir la sanción en algo opuesto al matrimonio, la familia o la maternidad; o disponer que algo opuesto a cualquiera de los tres no se ponga como antecedente de sanción; y que se deducen consecuencias del amparo (Arts. 22 y 78, n. 6);

B.—La buena reputación, al preceptuarse que a nadie se le prive de ella mientras no se declare "judicialmente su culpabilidad", o sea su responsabilidad por infracción penal o delito (Art. 19 Nº 16, g); a semejanza de lo prescrito en las Constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 y 1878, como se ve por el apartado 337;

C.—El domicilio, que se ampara frente a penetración, inspección o registro no autorizados por su habitador, si no se llena el requisito de "orden judicial" fundada en ley (Art. 19 Nº 6), y que también por las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1945, como aparece en el apartado 339;

D.—La correspondencia (Art. 19 Nº 7), protegida de toda ingerencia no fundada en ley, y suplementariamente por la exigencia del "secreto" en lo relativo al examen que no concierna a su "motivo" —cuya confusión con causa criticamos en el segundo párrafo del apartado 387—, y por la prohibición de que "Los documentos obtenidos con violación de esta garantía" hagan "fe en juicio"; y también en las Constituciones que ya rigieron, salvo la de 1830 (apartados 340 y 341);

E.—Las "comunicaciones telegráficas, cablegráficas y telefónicas", a las que se extiende lo preceptuado sobre la correspondencia (Art. 19 Nº 7);

F.—La propiedad, amparada: a) de "toda confiscación", que "Se prohibe" (Art. 47), como en todas las Constituciones que han regido (apartado 345); b) de expropiación proveniente del "sector público" que no reúna los requisitos de fundar-

se en ley y de "justa indemnización" (Art. 47), para la cual, como para aquélla, nos remitimos al apartado 348; c) de todo perjuicio irrogado "como consecuencia de los servicios públicos o de los actos" realizados por "funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos" (Art. 20); d) del proveniente de "sentencia condenatoria" "reformada o revocada por efecto del recurso de revisión" (Art. 21); e) por las bases de "igualdad y generalidad" establecidas para el "régimen tributario" (Art. 52), respecto de cuya consideración conexa con la propiedad nos remitimos al apartado 347; f) por la prohibición de ley tributaria "con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes", unida a la exigencia de que los "tributos" se creen, modifiquen o extingan por "acto legislativo", aunque éste puede no ser ley (Art. 53);

G.—La tranquilidad, a la que se protege mediante el "seguro social" (Art. 29), para el que nos remitimos a los apartados 362 y 363; observando tan sólo que además de los tres riesgos fundamentales, los de invalidez, vejez y muerte; se consideran otros dos, anexos o aspectos del primero, la maternidad y la desocupación;

H.—La seguridad, cuya proclamación como objeto de garantía absoluta se afecta por la limitación general vista en el apartado 2.925 y además por la expresión de manifestaciones o consecuencias indicadoras de ser materia de garantía relativa, cuyo sentido como tal materia se da en los apartados 365 y 366, y cuyo amparo, como en todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 367), consiste, sin contar con el amparo de la "defensa" "en cualquier estado y grado del proceso" (Art. 19, 16, e), amparo intrascendente como lo dice el apartado 369; en prohibir ciertos actos que se le oponen: a) la retroactividad de la ley penal salvo la favorable al reo (Art. 19 Nº 16, c), como las Constituciones de 1929, 1945 y 1967 (apartado 371), a propósito de las cuales se critica la excepción en el apartado 372; b) el juzgamiento de "tribunales de excepción" o "comisiones especiales creadas al efecto" (Art. 19 Nº 16, d), de las que trata el apartado 374;

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

I.—La personalidad (Art. 19 Nº 16, inciso primero y subdivisión a), la cual sería absolutamente garantizada, a no ser por la general limitación vista en el apartado 2.925, como, con referencia a la Constitución de 1967, lo explica el apartado 382;

J.—La igualdad, cuyo amparo se torna relativo por la general limitación expuesta en el apartado 2.925 y se acompaña del establecimiento de la igualdad de oportunidades en lo cultural y de la prohibición de ciertas desigualdades, las causadas por: a) raza; b) color; c) sexo; d) idioma; e) religión; f) filiación; g) origen social; h) posición económica; i) nacimiento; j) "opiniones políticas o de cualquier otra índole", la cual puede ser inmoral u opuesta a todo Orden jurídico o a normas del vigente sin las cuales se destruya el Orden social, y no obstante ha de servir de base para un trato igual que el que se da a las que versan sobre puntos de vista discutibles de ciencia o arte, o sirvan a la cultura (Arts. 19 Nos. 4 y 15; 27, séptimo párrafo).

PARTE II· *Esferas de la actividad humana*

2.928.—Se garantizan relativamente:

A.—Como en todas las Constituciones ecuatorianas, confundiéndolos con la seguridad (apartado 386), los movimientos corporales externos, por múltiples preceptos, según los que:

a) "nadie es privado" de la "libertad" de ellos "sino en virtud de orden escrita", "en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante" (Art. 19 Nº 16, h); a semejanza de lo dispuesto por las Constituciones que mienta en su primer párrafo el apartado 387;

b) "toda persona es informada inmediatamente de la causa o razones de su detención" (Art. 19 Nº 16, i);

c) "toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad puede acogerse al habeas corpus" (Art. 19 Nº 16, j), derecho que es objeto de los apartados 393, 394, 395, 396 y 397; se estableció ya en las cuatro últimas Constituciones,

y es objeto de regulaciones por las que: a') "Este derecho lo ejerce por sí o por interpuesta persona, sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde o Presidente del Concejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces"; b') "La autoridad municipal ordena inmediatamente que el recurrente sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de la libertad"; c') "Su mandato es obedecido sin observación ni excusa por los encargados de la cárcel o lugar de detención"; d') "Instruído de los antecedentes, el Alcalde o el Presidente del Concejo, en el plazo de cuarenta y ocho horas dispone la inmediata libertad del reclamante, si el detenido no fuere presentado o si no se exhibiere la orden, o si ésta no cumpliere los requisitos legales, o si se hubieren cometido vicios de procedimiento, o en fin, si se hubiere justificado el fundamento del recurso"; e') "El funcionario o empleado que no acatare la orden, es destituído inmediatamente de su cargo o empleo sin más trámite por el Alcalde o Presidente del Concejo, quien comunica la destitución a la Contraloría y a la autoridad que deba nombrar su reemplazo"; f') "El empleado destituído, luego de haber puesto en libertad al detenido, puede reclamar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de ocho días de notificado, de su destitución";

d) Son libres la circulación y residencia en el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley (Art. 19 Nº 8, primer inciso);

e) También la entrada en el territorio nacional y la salida de éste, exentas de la limitación general vista en el apartado 2.925 (Art. 19 Nº 8, segundo inciso); pero no puestas dentro de la materia de garantía absoluta, por consistir en aspectos de la garantía de los movimientos corporales externos el amparo de ellas;

B.—Manifestaciones de las creencias o conciencia, como en todas las Constituciones ecuatorianas excepto la de 1843 (apartados 413, 414, 415, 416, 418 y 419); prohibiendo exigir que un individuo declare "en juicio penal contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo

de afinidad"; "con juramento" contra "sí mismo en asuntos que puedan ocasionarle responsabilidad penal" (Art. 19 Nº 16, f); o "sobre sus convicciones políticas y religiosas", excepto "los casos previstos en la ley" (Art. 19 Nº 14);

C.—La "expresión del pensamiento", "sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal", "de conformidad con lo previsto en la ley" (Art. 19 Nº 2); como en las Constituciones de 1843, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartados 422, 423 y 426);

D.—La formulación de "quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo"; complementándose el amparo con el "derecho" "a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley" (Art. 19 Nº 9), sobre cuya base, como sobre la de la norma presidencial referida en el apartado 2.925 al tratar de la limitación general de garantías, se puede intervenir en la esfera de la actividad de que aquí nos ocupamos y de que anteriormente el apartado 432;

E.—La "contratación", materia del apartado 441; con arreglo a la ley (Art. 19 Nº 11);

F.—El "trabajo" (objeto de los apartados 316, 442, 443, 444 y 445), el "comercio" y la "industria, con sujeción a la ley" (Art. 19 Nº 10).

Cuestión IV: Extensión y Comprensión

2.929.—Por cuanto el Título II de la Parte I, diciendo tratar "De los Derechos, Deberes y Garantías", y comprendiendo siete Secciones, ocúpase "De los derechos políticos" en la penúltima y así los separa "De los derechos de la persona", materia de la primera; consideramos congruente aplicar el criterio expuesto por el segundo párrafo de apartado 318 para realizar el examen de los derechos políticos dentro del de la actividad del Estado, en el de la relación del pueblo y ella (apartado 2.955, 2.956, 2.957, 2.958, 2.959 y 2.960).

2.930.—Al expresarse (Art. 44) que "El Estado garantiza a todos los individuos, hombres y mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes"; institúyese, de manera impropia y redundante, pues, por la Soberanía, el Derecho internacional compónese tan sólo de pactos, expresos o tácitos, que integran el Orden jurídico de los Estados quienes los celebran (Capítulos 51 y 52, especialmente los apartados 1.806 y 1.807), y pese a ser dichos pactos inferiores a la Constitución (apartado 1.821), se elevan a la calidad de normas de ésta algunas de las normas de aquéllos, cuyo contenido puede cambiar sin reformarse la Carta Política; un conjunto de una especie de garantías constitucionales relativas: sobre ciertos aspectos del hombre cabe intervenir a base de pacto internacional (apartado 277).

Sin congruencia, como efecto de "la inviolabilidad de la vida", señálase (Art. 19, 1) el "objeto" del "sistema penal", cuyo referencia, descartada la "pena de muerte", redúcese a la de lo que comprende la prevención especial, aspecto del papel de la sanción, y por consiguiente de la pena (apartados 30 y 31).

El señalamiento de la "función primordial del Estado", que formula el Art. 2, es inútil, pues al establecer garantías la Constitución expresa o indica "los derechos fundamentales", y por ellas y las determinaciones conexas (apartado 2.935), así como por la regulación de la actividad del Estado, se revelan los objetivos de ella y se le trazan las vías para alcalzarlos. Conviene recordar al apartado 284.

El precepto ya referido en el apartado 2.905 según el que (Art. 20) "El Estado y más entidades del sector público están obligados" respecto de "los particulares" a ciertas indenmnizaciones, pese a que probablemente persigue el fin de reforzar las garantías, carece de congruencia y sentido normativo. Si el Estado es, por su esencia, soberano, según lo declara el Art. 1, ¿Cómo se le imponen así obligaciones respecto de los "particulares"?

(apartados 74 y 200). ¿No son entidades del Estado las "entidades del sector público"?.

2.931.—En concordancia con los apartados 450 y 2.925, subrayemos que las garantías relativas cuya restricción no consiste solamente en que a la esfera de lo que es su objeto, pueda afectarse sobre la base de norma que declare el "estado de emergencia"; se debilitan por la posibilidad de ella, pues tal posibilidad se añade a la de otro u otros medios o modos de ingerencia.

2.932.—A.—Como se comprende por el apartado 277, varios de los preceptos que se refieren a garantías, las encierran sólo en apariencia, por exigir para su amparo cualidades, sin precisar qué normas han de determinar si se dan o no: a) el carácter de contrario al honor, carácter sin darse el cual no hay defensa (Art. 19 Nº 3); b) el de cumplidora de la "función social" y el de "eficazmente trabajada", necesarios para la protección de la propiedad privada (Arts. 48 y 51); c) el de la "trascendencia" y "magnitud" que pueden causar pierda la órbita de la propiedad privada partes de lo económico (Art. 46, 1, c); d) el de "latifundio" y el de "acaparamiento" de bienes por los que la propiedad "Se proscribe" (Art. 51); e) el de "competente" exigido al Juez que conozca de un asunto o dicte orden de privación de libertad (Art. 19 Nº 16, h); f) el carácter de forzoso de los "alimentos" que se exceptúan de la prohibición de apresar "por deudas" (Art. 19 Nº 16, b); g) el mismo, impuesto al trabajo que no puede ser exigido "salvo las excepciones previstas en la ley", o sea excepto sus excepciones, pues, por el Diccionario de la Real Academia, "salvo" es sinónimo de "excepto" (Art. 19 Nº 10, inciso segundo); h) el de pacífico, para la finalidad de la asociación y la reunión (Art. 19 Nº 12); i) los variados exigidos para la educación (Art. 27, incisos quinto y sexto); j) el de suficiente para asegurar "la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"; aspecto del "nivel de vida" cuyo "derecho" dice amparase (Art. 19 Nº 13).

B.—A nada se reducen dos proclamados aspectos de la garantía de la seguridad (Art. 19 Nº 16, e): a) la exigencia de "juicio previo" para la posibilidad de ser penado, pues la declaración de que debe imponerse pena, implica juicio sobre que se dan acto punible y relación causal respecto de él; b) la prohibición de privar del derecho de defensa "en cualquier estado y grado del proceso", prohibición cuya inutilidad manifiesta el apartado 369.

2.933.—Como en todas las Constituciones ecuatorianas excepto las de 1830 y 1884 (apartado 454), se incluye en el texto un artículo (Art. 14) destinado a fijar la situación de los extranjeros en general. Este artículo, adoptando el criterio que inspira a las Constituciones que no son las de 1830, 1929 y 1945 (Sección I del Capítulo 22); establece en materia de garantías la general desigualdad de nacionales y extranjeros permitiendo que la ley pueda limitar las de éstos: en tratándose de los segundos, las garantías absolutas tórnanse relativas y debilítanse las relativas que no se traducen en la necesidad de ley como base para intervenir en aspectos del hombre.

Además de establecerse la general desigualdad, restríngense ciertas garantías en tratándose de extranjeros: la propiedad y derechos reales conexos, en cuanto a la ubicación de su objeto (Art. 18), con criterio similar al que inspira a las Constituciones de 1929, 1945, 1946 y 1967 en preceptos de que se ocupan los apartados 570 y 578; los movimientos corporales externos, por sujetarse el ingreso en el territorio ecuatoriano y la salida de éste a la ley, que atiende al carácter de selectivo para la inmigración (Arts. 15 y 19 Nº 8), y por limitarse el domicilio y la residencia como el objeto de la propiedad y otros derechos reales (Art. 18); el trabajo, limitado por el precepto de que se "Exige que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieren autorizados" (Art. 15).

2.934.—Atentos el número de garantías, el grado en que cada una de las relativas favorece al aspecto del

hombre sobre que versa, y la órbita de aquellos a quienes amparan; para captar el conjunto de la protección brindada al hombre mediante los preceptos que encierran garantías de él; corresponde a la nueva Constitución lugar inferior que el de todas las Constituciones que han regido, salvo la de 1830. Recuérdese al apartado 472.

Cuestión V: Determinaciones conexas

2.935.—Además de las limitaciones negativas que entraña el establecimiento de garantías; en relación con intereses humanos que son objeto de algunas, aunque se reduzcan a mera apariencia; se dan determinaciones positivas para la Legislación y la Administración, señalando materias sobre que han de versar y siguiendo así el sendero que inició la Constitución de 1929 y continuaron las tres Constituciones posteriores; puntualizándose respecto de:

A.—Matrimonio, familia y maternidad (Arts. 22, 23, 24, 25 y 49):

a) El "consentimiento de los contrayentes" como fundamento del matrimonio;

b) La "igualdad" de los cónyuges en el régimen de él;

c) La vigilancia estatal del cumplimiento de los deberes paternofiliales;

d) Manifestaciones de igualdad en cuanto a la filiación;

e) El establecimiento del "patrimonio familiar inembargable", del que formara parte el conjunto de acciones y participaciones que se dén al trabajador por el "porcentaje" de utilidades de la empresa en que laboren;

f) Condiciones favorables al hombre desde su concepción para su nacimiento y su desarrollo integral dentro de un hogar;

g) La "paternidad responsable";

h) El señalamiento en ley de los requisitos para que la "unión estable y monogámica de un hombre y una mujer" "libres de vinculo matrimonial con otra persona" se asimile a la sociedad proveniente de matrimonio;

B.—La propiedad, que, alejada del individualismo, deviene medio de que los hombres trabajen con la mayor eficacia posible para que el mundo exterior sea útil a la sociedad facilitando la prosperidad de ésta y de sus miembros (Arts. 45-52):

a) La "organización y funcionamiento de la economía" enderezados a proporcionar "a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo"; "al incremento de la producción"; al "progreso" "de todos los ecuatorianos"; a la "equitativa" "distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad"; en correspondencia "a los principios de eficiencia y justicia social", adjetivo que envuelve inexactitud, porque la justicia es por esencia social, es la manifestación del bien dentro de las relaciones sociales, como lo exponen los apartados 7 y 11;

b) La represión, por ley, de "cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros";

c) El funcionamiento de la "economía ecuatoriana" "a través de cuatro sectores básicos": a') "el sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado", las cuales abarcan la totalidad de ciertos "recursos naturales", ciertos "servicios" y "las empresas estratégicas definidas" en "la ley"; por "las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social", cuya referencia va envuelta en un vicio de construcción, como efecto del que lo es de las actividades que se haga necesario orientarlas; además, por "los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores" y expropie "para sí"

o nacionalice; b') "el sector de economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con instituciones del sector público"; c') "el sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas", y regulado por ley, y d') "el sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado, y, en general, por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía", y caracterizado, por efecto de la posibilidad de avances del "sector público", como residual;

d) El cumplimiento de "su función social", requisito para que la propiedad se garantice, traducido "en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo";

e) El estímulo de "la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de éstos";

f) "El porcentaje de las empresas que corresponde a los trabajadores", "pagado en dinero o en acciones o participaciones, de conformidad con la ley";

g) La posibilidad de que, para "hacer efectivo el derecho a la vivienda, las municipalidades" expropien, reserven y controlen "áreas" destinadas al "desarrollo futuro de los centros urbanos, de conformidad con la ley";

h) La garantía estatal de "la propiedad de la tierra", siempre que se trabaje "directa y eficazmente" por su dueño, y que no entrañe "acaparamiento" de aquélla ni "latifundio", pues uno y otro se proscriben;

i) Los "objetivos" consistentes en "el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos"; para la "política del Estado", es decir su actitud o actividades, ya que lo político es lo relativo al Es-

tado, y no lo que proviene de éste; "en cuanto a reforma agraria y a la estructura de la propiedad en el sector rural";

j) La eliminación de los minifundios mediante concentración;

k) La organización y fomento de la colonización;

l) El estímulo de "la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional", y "una justa distribución de la renta y de la riqueza para todos los habitantes del país"; en calidad de finalidades de las "leyes tributarias";

C.—La tranquilidad (Art. 29):

a) Las fuentes de los ingresos del Seguro Social;

b) La entidad que lo aplicará, de la que se dice que es "autónoma" y cuenta "en sus organismos directivos" con "representación paritaria" del "Estado, los empleadores y los asegurados"; aunque, si la autonomía es una clase de descentralización estatal (apartado 272), y a esa entidad se le asigna así el carácter de estatal, carece de congruencia decir que en su seno habrá representantes del Estado, los cuales así lo vinculan consigo mismo;

c) Lo concerniente a prestaciones;

d) Sea el Seguro parte de la "previsión social", la que comprende además "La atención a la salud de la población"; puntualizándose algunos medios o fines inmediatos, como la eliminación de las "toxicomanías";

D.—La igualdad, la "promoción" popular (Art. 30), la que procura hacer efectiva la participación en la vida de la comunidad para "los diversos sectores populares", en especial los campesinos y las mujeres, a las cuales se ayudará estimulando "la formación de agrupaciones femeninas";

E.—La educación (Arts. 26, 27 y 28):

a) Regulaciones que versan sobre sus principios, su sentido, sus finalidades, sus planes y programas, y que limitan la posibilidad de que sea libre;

b) La obligatoriedad de la educación en ciertos "niveles";

c) Exigencias concernientes a la situación "de los educadores";

d) Varias de que el Estado imparta educación y la apoye con medios pecuniarios y otros que en ellos se traducen;

F.—El trabajo (Art. 31), para evitar que en sí sea objeto de propiedad y reducir ésta a lo que él produce (apartado 444):

a) Para su legislación y la aplicación de ésta, "los principios del derecho social", términos vagos e inexactos, ya que pertenece a la esencia del Derecho el carácter de social (apartados 8, 7 y 11);

b) Como traducción de esos principios, cuya referncia se reduce a mera tautología; reglas para la ley y su interpretación; entre otras, regulaciones sobre el alcance de los derechos del trabajador.

SECCION V: ACTIVIDAD DEL ESTADO

Cuestión I: Esencia y Contenido

PARTE I: *Interpretación*

I.—Concepto de Interpretación

2.936.—Comenzando por rememorar lo que sobre la esencia y clases de la interpretación asevera la Sección II del Capítulo 23 (apartados 475, 476 y 477), y lo que sobre ellas en relación con las Constituciones ecuatorianas, los apartados 482, 483 y 484; anotamos que según la nueva Constitución: a) corresponde a la Cámara Nacional de Representantes "interpretar la Constitución" y "las leyes" (Art. 59, c y d); como en las Constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 y 1878 (apartados 1.733 y 483); b) al Presidente de la República, aplicar de

manera directa la Constitución; así, declarando "el estado de emergencia" (Art. 78. n); a semejanza de lo que dentro de la Constitución de 1967 (apartado 482); c) al Presidente de la República, "dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes, que no pueden interpretarlas ni alterarlas" (Art. 78, c), restricción también consignada en las Constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1946 (apartado 483).

2.937.—El texto que acabamos de transcribir, incorrecto en la forma, pues el antecedente del pronombre relativo "que" consiste en "las leyes" (Gramática citada, 75); otorga al Presidente de la República facultad que implica la de interpretar la ley y así codayuva con los preceptos que le dan algunas atribuciones que involucran la de interpretar la Constitución, para concluir que al asignarse la interpretación de ella y de la ley a la Cámara de Representantes, se toma por interpretación la interpretación auténtica.

II.—Guía de la Interpretación

2.938.—Refiérese la Constitución de 1978 al sentido en que han de interpretarse las normas jurídicas: a) por la declaración de que "El idioma oficial es el castellano" (Art. 1), declaración para cuyos alcance y raíces nos remitimos al apartado 485; b) por el precepto de que, "en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales, en materia laboral, se aplican en el sentido más favorable a los trabajadores" (Art. 31, e), a quienes brinda una protección aparente, como lo explica el apartado 486; c) por el de que, "En caso de duda, la ley penal se aplica en el sentido más favorable al reo" (Art. 19 Nº 16, c), precepto sobre el que también recae la crítica que formula el apartado 486, pues lo favorable al reo es lo justo.

PARTE II: *La actividad del Estado y el Tiempo*

2.939.—Después de recordar lo que sobre la relación de la actividad estatal y el tiempo expresa la Sección I del Capítulo 24 (apartados 487-490), y a los apartados 491, 492 y 493, que recaen sobre el contenido del Derecho Constitucional ecuatoriano concerniente a ella; atendamos a lo que en la nueva Constitución versa sobre cómo se manifiesta el Derecho que la aplica, sobre la limitación temporal de la vigencia de las normas jurídicas, y sobre el tiempo como objeto de regulación.

2.940.—No se contempla Derecho consuetudinario. La Constitución, al referirse a las normas generales que la desenvuelven, indica ser escritas.

2.941.—Concierne a la limitación temporal de su vigencia la Primera de las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución, según la que "entrará en vigencia con la posesión del Presidente y Vicepresidente de la República". La explicamos y comentamos en el apartado 2.898.

La Constitución de 1978, como las otras ecuatorianas, regula su propia reforma, según aparece de lo que expondremos oportunamente (apartados 3.096, 3.097 y 3.098).

Derogar las leyes, como también modificarlas o reformarlas, lo cual equivale, pues la reforma o la modificación implica substituir una norma integrante de un conjunto parcial dentro del Orden jurídico, conjunto llamado norma en sentido más amplio, por otra; compete a la Cámara Nacional de Representantes (Art. 59, d). Atañen al efecto de la derogatoria preceptos que vedan la retroactividad: el, ya visto (apartado 2.927, H, a), que para la ley penal, salvo lo favorable al reo (Art. 19 Nº 16, c); el, asimismo citado (apartado 2.927, F, f), que para la ley tributaria en perjuicio del contribuyente (Art. 53); el que para las reglas de adquisición de la nacionalidad, impidiendo que priven de la ecuatoriana a quien la adquirió antes del vigor de la Carta Política (Art. 10); el que para la "decisión" de la Corte Suprema que

suspenda "los efectos" de norma inconstitucional, y para la consecuente "resolución" definitiva de la Cámara Nacional de Representantes o, en su caso, del "plenario de las Comisiones Legislativas" (Art. 138).

2.942.—La nueva Constitución, como todas las ecuatorianas, se ocupa expresamente del tiempo como de objeto de regulación. A ello se refiere el apartado 493. Trata, como la Carta Política de 1967, de la prescripción extintiva al decir (Art. 31, d) que las acciones del trabajador "prescriben en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral".

PARTE III: *Lo Adjetivo*

2.943.—Lo expuesto en la Sección IV del Capítulo 25 (apartados 510-513) sobre lo adjetivo en el Derecho Constitucional ecuatoriano aplícase a la nueva Constitución, respecto de la que la referencia de las reglas que se dan sobre procedimiento y sobre juicios lo es del apartado 3.004, y la referencia del habeas corpus lo es de la subdivisión A (c) del apartado 2.928.

PARTE IV: *El Pueblo y la actividad del Estado*

1.—Relación de uno y otra

2.944.—En concordancia con lo que indica sobre el origen de la Soberanía (apartado 2.913) y contrarrestando la vaguedad en que por mala redacción cae al tratar de su ejercicio (apartado 2.914); la nueva Carta Política, como todas las Constituciones ecuatorianas, da al sufragio popular, al que se consagra el apartado 2.956, el carácter de medio, más o menos directo, de designar a los órganos estatales; además, siguiendo huellas de las Constituciones de 1869 y 1967, el de instrumento de que el pueblo intervenga directamente en la elaboración de normas superiores del Orden jurídico, como lo veremos en los

apartados 2.985 (A), 2.990, 2.991 y 3.097. Así coincide con todas aquellas Constituciones en dar al Estado ecuatoriano el carácter de democrático, que se expresa al calificarlo, según aparece del apartado 2.912.

Para vincular la Carta Política de 1978 con la corriente del Derecho Constitucional ecuatoriano remitímonos a los apartados 519, 520 y 521.

II.—**División del pueblo respecto de la actividad estatal**

2.945.—Como en todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 526), distínguense, entre los componentes del pueblo, los nacionales y los extranjeros, y dentro de los nacionales, los ciudadanos.

III.—**Nacionalidad**

2.946.—Teniendo presente lo expuesto por los apartados 527, 529 y 530 sobre la noción de nacionalidad, la división de ésta, y su pérdida; ocupémonos de su adquisición, de su pérdida, de su recuperación, y de la nacionalidad de las personas sociales.

2.947.—Distínguense nacionalidad originaria y derivativa (Art. 5), como en las Constituciones que ya rigieron, excepto las de 1830, 1843, 1884 y 1897 (apartado 532).

Adoptándose, igualmente que aquéllas, para fundamento de la nacionalidad originaria el "jus soli" complementado por el "jus sanguinis"; la nacionalidad ecuatoriana productora del segundo en el hijo es la originaria —no la derivativa— de cualquiera de los padres (Art. 6), igualmente que en las Constituciones de 1851, 1861, 1869, 1929 y 1945 (apartado 533).

La nacionalidad derivativa se adquiere "por haber prestado servicios relevante al País", por "carta de naturalización", y por ser "adoptado como hijo por ecuatorianos" (Art. 7); según texto plagado de vicios, pues distingue los dos primeros modos pese a

que por efecto de los "servicios relevantes" se recibirá algo que signifique "carta de naturalización"; relaciona esos "servicios", no al Estado ni a la Nación, sino al "País", vocablo extraño a la ordenación jurídica y referido en el apartado 224; adoptar significa (Diccionario de la Academia) "Recibir como hijo" según Derecho "al que no lo es naturalmente". Se excluye, siguiendo a las tres últimas Constituciones (apartado 535), al matrimonio con ecuatoriano como medio de adquirir la nacionalidad ecuatoriana para la mujer (Art. 8).

2.948.—Considerándose, a semejanza de las Constituciones de 1929, 1945, 1946 y 1967, la pérdida de la nacionalidad (apartado 538); lo que se preceptúa (Arts. 11 y 9) puede tener por efecto la carencia de nacionalidad, al establecerse tal pérdida como pena; el cambio de nacionalidad, y la doble nacionalidad preceptuándose que "Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador son considerados ecuatorianos por naturalización, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplican un régimen de reciprocidad".

El apartado 528 infiere de la noción de nacionalidad la conveniencia de evitar su falta y su duplicidad.

2.949.—"La nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la ley" (Art. 11), precepto contenido asimismo en las Constituciones de 1929, 1946 y 1967 (apartado 542).

2.950.—Como "Disposición General" consta (Art. 144) la de que "En cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras se está a lo dispuesto en la ley". La distinción de nacionales y extranjeras, a la cual se alude, se determinará por la ley en tratándose de persona social, que es una de las especies del género persona según lo explica el apartado 58.

IV.—Ciudadanía

2.951.—Puntualizados en todas las Constituciones (apartado 550), se fijan (Art. 12) los requisitos para la ciudadanía, cuya noción y cuyo nexo con la nacionalidad manifiestan los apartados 545, 546, 547 y 548: consisten en nacionalidad y edad mayor de dieciocho años, exigidos también por las Constituciones de 1835, 1843, 1897, 1945, 1946 y 1967. A diferencia de todas las que han regido, prescíndese de la condición de saber leer y escribir.

Ni al conferir derechos políticos se parte del concepto de premio, sino de la presunción de capacidad para servir a la sociedad, al bien común; ni al negárselos a aquellos en que no se reúnen las bases de esa presunción, se considera la idea de pena ni en general la de sanción. Al negar el voto a quien es menor de cierta edad, no se lo castiga por haber nacido muy tarde, como no se adopta el concepto de imposición de pena al impedir que los ciegos desempeñen ciertos cargos. Se impone saber leer y escribir para la ciudadanía, no con la finalidad de penar la falta de oportunidades de aprender a lo uno y a lo otro, sino con la finalidad de impedir que influyan en la producción de las más altas normas del Orden jurídico quienes por deficiencia cultural carecen de capacidad para orientar su voluntad hacia los fines propios de los derechos políticos y para expresarla cabalmente: por regla general, el voto del analfabeto manifestará la voluntad de otra persona. El otorgamiento de la ciudadanía al analfabeto entraña una tremenda confusión de conceptos. Dentro de la misma confusión, debería otorgarse el ejercicio de la medicina a quien habría sido capaz en ese ejercicio y, careciendo de la oportunidad de estudiarla, carece también de título universitario que acredite la necesaria formación científica: ¿No es inicuo cartigarlo por la falta de esa oportunidad?.

2.952.—No se trata de la pérdida de la ciudadanía, contemplada por las Constituciones que alcanzaron vigencia (apartados 552 y 553); pero sí de la suspensión, la cual es

accesorio de la interdicción judicial y de pena aflictiva indirecta (apartado 32), con salvedades que se puntualizan, y se da "en los demás casos determinados por la ley" (Art. 13); a semejanza de lo estatuído por aquellas Constituciones (apartado 551).

V.—Domicilio

2.953.—Como en las Constituciones pasadas, excepto la de 1946 desde su reforma y la de 1967 (apartado 557), vincúlase al domicilio, cuyo concepto enuncia el apartado 555, con la nacionalidad estableciendo la influencia de aquél para ser titular de la originaria merced al "jus sanguinis" (Art. 6 Nº 2, b) y de doble nacionalidad (Art. 9).

VI.—Situación de los Extranjeros

2.954.—La situación de los extranjeros, de cuya teoría trata el apartado 559, se expuso, en el apartado 2.933, al tratar de la extensión personal de las garantías humanas. Aquí recordamos tan sólo que se establece la general desigualdad de nacionales y extranjeros, y añadimos que, siguiendo a las Constituciones de 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967, cuyo precepto pertinente figura en el apartado 579, se puntualizan (Art. 16) restricciones para "Los contratos celebrados por el Gobierno o por entidades públicas con personas naturales o jurídicas extranjeras": como esas seis Constituciones, la restricción de que "llevan implícita la renuncia a toda reclamación diplomática"; y la de que, si "fueren celebrados en el territorio del Ecuador, no se puede convenir la sujeción a una jurisdicción extraña", como las Constituciones de 1929 y 1945, de cuyo precepto se prescinde indebidamente en el apartado 579, en el que, después del vocablo "diplomática", debe añadirse previo punto seguido la oración compuesta según la que: las Constituciones de 1929 (Art. 153) y 1945 (Art. 153) disponen además que los contratos que en el Ecuador celebren los extranjeros con individuos que actúen en calidad de Organos estatales ecuatorianos, no pueda establecerse "la sujeción a una jurisdicción extraña".

VII.—Acción Popular Política

2.955.—Establécense las tres clases de acción política distinguidas y referidas al Derecho Constitucional ecuatoriano por los apartados 585, 586 y 587.

Referirse (Art. 32) entre "los derechos políticos" de que "gozan" los "ciudadanos ecuatorianos", al de "fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público"; es superfluo, ya que se involucra en la acción política comprensiva de las enunciadas tres clases, y separado de ellas, es, o nugatorio, o peligroso, gérmen de anarquía.

2.956.—El sufragio, por el que se ejerce la acción política concreta, corresponde a los ciudadanos y cumple el doble papel que señala el apartado 588: entraña manifestación de democracia directa, y es elector (Art. 32). El voto, "universal, igual, directo y secreto"; es "obligatorio" para los ciudadanos que saben "leer y escribir y facultativo para los analfabetos", y vedado para "Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo" (Art. 33). Para el voto como deber recordamos a los apartados 607 y 595.

Se instituyen las formas de democracia directa que mienta, como principales, el apartado 589: por vez primera, la "iniciativa popular", que regulará la ley (Arts. 32, 65 y 143), y el referéndum (Arts. 32, 35 y 143), contemplado ya en las Constituciones de 1869 y 1967, a las cuales en este respecto se refieren los apartados 596, 597 y 598.

El sistema electoral, cuyos sentido y división exponen los apartados 590 y 593, se indica al garantizar "la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley" (Art. 34); siguiendo a la Constitución de 1967 (apartado 611); así como al tratar de "cuociente electoral" con referencia al resultado que obtengan en la votación los Partidos Políticos (Art. 38). Los ciudadanos pueden "desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones de-

terminadas por la ley" (Art. 32); pero "Para intervenir como candidato en toda elección popular" se requiere ser presentado por Partido político reconocido y "afiliado" a uno (Art. 37).

2.957.—A la acción popular política difusa, cuya noción y cuyos aspectos exponen los apartados 613 y 614, y cuyo nexo con el Derecho Constitucional ecuatoriano, los apartados 615, 616, 617, 618 y 619; conciernen múltiples preceptos:

A.—El que garantiza a las expresiones del pensamiento (apartado 2.928, C);

B.—Los que la formulación de quejas y peticiones ante las autoridades (apartado 2.928, D);

C.—Los que proporcionan al pueblo oportunidad de conocer aspectos importantes de la actividad estatal: a) por la publicidad de los "juicios", con salvedades, las que "la ley señale", y la que consiste en que "los Tribunales pueden deliberar en secreto" (Art. 95); b) exigiendo que se presenten "anualmente" "para conocimiento del país" informes de las labores ministeriales "cumplidas" y "los planes o programas" correspondientes a las futuras (Art. 88); c) que se publiquen "por la prensa" "las observaciones" formuladas por el Tribunal de Garantías Constitucionales "acerca de decretos, acuerdos, reglamentos o resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes", si "no fueren aceptadas" (Art. 141 Nº 2).

2.958.—La acción popular política intermedia es la característica de los Partidos políticos, objeto de los apartados 627, 628, 629 y 630 cuanto a su teoría; cuanto al Derecho Constitucional ecuatoriano, de los apartados 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637 y 638; de múltiples preceptos en la nueva Constitución, según lo revelan los párrafos siguientes.

Dentro de "las condiciones establecidas en la ley", "tienen derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos", "Todos los ecuatorianos" (Art. 36), para los que no se impone la ciudadanía, cuya esencia así se desvirtúa.

"Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente electoral, de conformidad con la ley" (Art. 38). Por cuanto prescíndese de toda referencia de la norma sobre cuya base ha de juzgarse de si se da o no la "consonancia con el sistema democrático", es nugatoria la "protección del Estado" que dice otorgarse a los Partidos (Art. 36). También lo es por la vaguedad del requisito de "número de afilados", y por la contradicción que involucra la del "cuociente electoral", pues no se puede alcanzarlo sin participar en elecciones, ni tomar parte en éstas sin estar "reconocido", ni estarlo sin llegar al "cuociente". El libre arbitrio al que se deja la existencia de los Partidos políticos, se extiende al derecho de sufragar y al de ser elegido, por el impedimento (Art. 37) ya visto al examinar (en el apartado 2.956) la acción popular política concreta, de votar por quien no sea afiliado a uno de aquéllos.

Concierne a las actividades de los Partidos reconocidos, la disposición por la que "El partido político que no obtenga por lo menos el cuociente señalado por la ley queda disuelto de pleno derecho" (Art. 38).

2.959.—Tal vez por nexo remoto con la designación para cargo público, se coloquen dentro de la Sección que dice tratar "De los derechos políticos", los preceptos por los que "El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad"; toda "autoridad" es responsable; "Se sanciona de manera especial el enriquecimiento ilícito de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con la ley" (Art. 39); "La carrera administrativa garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos" (Art. 40); "Ninguna persona puede desempeñar dos o más cargos públicos, a excepción de los profesores universitarios, quienes, además del cargo público, pueden ejercer

la docencia; y de los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas, quienes pueden ejercer otro cargo público"; "Prohíbese el nepotismo en la forma que señala la ley" (Art. 41).

La declaración relativa al servicio de la colectividad carece de sentido normativo. La de responsabilidad oscurece el significado del vocablo "autoridad" como lo explica en la subdivisión A el apartado 2.909. Aquello del enriquecimiento ilícito afirma tan sólo que la ley sanciona lo que sanciona, pues ilícito es lo que la ley sanciona. Carece de significación jurídica lo que se afirma de la carrera administrativa, ya que ésta no es norma, sino que puede o debe ser objeto de norma que establezca obligaciones y derechos; como lo manifiesta el precepto (Art. 97) que expresa reconocer "la carrera judicial, cuyas regulaciones determina la ley", y que indica ser aquélla distinta de la "carrera administrativa", pese a expresarse que ésta abarca a todos los "servidores públicos": ¿No lo son los órganos judiciales?. El texto que versa sobre "los profesores universitarios', encierra discordancia, porque, luego de exceptuarlos de la regla que prohibe la duplicidad de cargos públicos, indicando que el suyo lo es; dice que pueden desempeñarlo "además del cargo público".

2.960.—En la misma Sección se regulan "la extradición" (Art. 42) y el "asilo" (Art. 43), de los que, sin alcanzar argumento alguno favorable para colocarlos dentro de ella, nos ocupamos al examinar las bases de los pactos internacionales (apartados 3.107 y 3.108).

PARTE V: *Conjunto de las actividades del Estado*

2.961.—Aplícase a la nueva Constitución el apartado 661.

Aquélla, difiriendo de las Constituciones que mienta el apartado 662 y siguiendo la orientación de las tres últimas, atendidas en el apartado 663; apártase del principio de la "separación de Poderes", ya que habla de los "órganos del poder público" (Art. 1), y distingue tres Funciones, la "Legislativa", la "Ejecutiva" y la "Jurisdiccional" (denominaciones de la "Sección I" del

"Título I", de la del "Título II" y de la del "Título III" comprendidos en la "Segunda Parte"); pero por influencia de tal principio atribuye exclusivamente el ejercicio de cada una de las dos primeras a un órgano determinado (Arts. 56 y 73), y el de la tercera, a Tribunales y Juzgados que establece o que la ley cree (Art. 98), y en algunos pasajes al referirse al Presidente de la República dice "el Ejecutivo" (Arts. 28 y 70) o "la Función Ejecutiva" (Arts. 70 y 119), de la que asevera que le corresponden ciertos actos. Imposible que la Función actúe: se actúa en ejercicio de la Función.

Incurriendo en falta de lógica, a semejanza de las tres últimas Constituciones; la nueva; dentro del Título denominado "De la Función Legislativa", mienta atribuciones carentes del carácter de legislativo; en el Título denominado "De la Función Ejecutiva", facultades presidenciales cuyo carácter es el de legislativo; en el Título cuyo nombre es el "De la Función Jurisdiccional", facultades de orden legislativo o de orden administrativo que tocan a órgano judicial.

2.962.—Para la separación entre órganos de la Legislación, de la Administración y de la Jurisdicción que aparece en la Constitución de 1978 según sus enunciados generales, adoptamos la crítica contenida en el apartado 664.

Cuestión II: La Función Legislativa

PARTE I: *Comprensión de su Examen*

2.963.—Por cuanto a la Constitución de 1978 se extienden los asertos del apartado 673; sujetamos el examen de lo que ella dispone sobre la Función Legislativa, al plan que traza el apartado 674.

PARTE II: *El Legislador*

I.—Nombre, Sistema y Posición

2.964.—"La Función Legislativa es ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito e integrada por" "representantes elegidos por votación nacional" y "por" "representantes elegidos por" las provincias (Art. 56).

2.965.—Precedente para el nombre se encuentra en el que dan a una de las dos Cámaras, la que no es el Senado, que establecen, las Constituciones de 1835, 1843, 1845 y 1852, las cuales la denominan Cámara de Representantes (apartado 688). En las de 1830, 1851 y 1945 (apartado 687), para el sistema unicameral, cuyos inconvenientes, por contraste con las ventajas del bicameral, exponen los apartados 682 y 683, el segundo de los cuales proporciona razones para manifestar que la reunión de la representación de lo individual, o sea la del pueblo como un todo, y la de lo social, o sea la de las provincias, en una sola Cámara, hace desaparecer casi por completo la conveniencia de contemplarse ambas representaciones.

2.966.—Aunque, en "receso" de "La Cámara" "conoce, aprueba o niega proyectos de ley" el "plenario de las Comisiones Legislativas" (Art. 66); aquélla es formalmente "el Legislador", calidad para cuya afirmación recordamos los apartados 669 y 678; porque recibe, asimismo formalmente, el ejercicio de la Función Legislativa (Art. 56); las "Comisiones Legislativas" se constituyen por la Cámara con miembros de ésta (Art. 60), y así sus vocales lo son en virtud de haber sido electos para componerla; están sujetas a la "Ley Orgánica de la Función Legislativa", que "dictará" "la Cámara" (Art. 61); es la Cámara quien conoce de la objeción presidencial recaída en un proyecto de ley, provenga éste de ella o del Plenario de las Comisiones (Art. 69).

II.—Integración de la Cámara Nacional de Representantes

2.967.—Original en su composición dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano (apartados 694 y 696), la Cámara Nacional de Representantes consta de doce miembros elegidos por la Nación como un todo y los que lo son por las provincias, a las que les toca designar uno, dos o más, según su población: uno, si es menor de cien mil habitantes; si es mayor, dos, más uno "por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil", con la salvedad de que "La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil, se aumenta en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos" (Art. 56).

Oscura es la referencia de los trescientos mil habitantes y de la fracción. No se sabe si la de ese número lo es del exceso que haya sobre los doscientos mil necesarios para dos Diputados, o si a la provincia cuya población es de trescientos mil habitantes le corresponde un Diputado por los doscientos mil primeros y otro por los trescientos mil; si la "fracción" se tomará en cuenta sólo después de un exceso de trescientos mil habitantes, o de los primeros trescientos mil; o si entrará en juego directamente después de los primeros doscientos mil.

Los doscientos mil sobrantes no pueden llamarse "fracción", la cual es "división de una cosa en partes", "Cada una de las partes o porciones de un todo con relación a él" (Diccionario citado); sino exceso o sobrante.

2.968.—"Los representantes son elegidos de entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que serán calificadas por la función electoral, de acuerdo con la ley" (Art. 56).

En su grado, del que tratan los apartados 590 y 591, el sufragio instituído para la designación de los "representantes" es el directo o el indirecto. La declaración de que "El voto es universal, igual, directo y secreto" (Art. 33), ya vista en el apartado

2.956, exige lo haya; pero no que se extienda a toda elección. Que no, la indica la, expuesta en el apartado 2.918, prescripción de que los miembros de los Concejos provinciales y Concejos cantonales se elijan por "votación popular, directa y secreta" (Arts. 120 y 121): esta prescripción carecería de razón de ser si todas las elecciones contempladas en la Carta Política fueran populares, directas y secretas. Refuerza el argumento la mención de la necesaria ingerencia de los Partidos que consta ya (Art. 37) para las elecciones populares (apartado 2.956).

En cuanto a sistemas de recoger los votos y condensar los resultados del sufragio, expuestos con amplitud en los apartados 590 y 593, a los que menciona el apartado 703; para la designación de los miembros de la Cámara Nacional de Representantes se establecen el sistema del colegio electoral único y el de la representación proporcional, al que se perfila relacionando lo dicho de "listas" (Art. 56), la exigencia de la "representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales" (Art. 34) y la mención del cuociente electoral (Art. 38) vista en el apartado 2.958, en tratándose de los "representantes elegidos por votación nacional"; en tratándose de los "elegidos por cada provincia", el de multiplicidad de distritos uninominales y pluripersonales, y, por la mentada exigencia, el de representación proporcional para los segundos.

La referencia de la "función electoral" involucra un contrasentido. ¿Cómo puede calificar una Función?. Se puede calificar al ejercerla. El ejercicio de la Función Electoral es el del sufragio: se la desempeña al votar. Al Tribunal Supremo Electoral "se encarga" "dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral" (Art. 109), es decir la rectoría de la Función Electoral; pero no desempeñar ésta.

III.—Requisitos

2.969.—Los requisitos impuestos para ser miembro de la Cámara Nacional de Representantes, requisitos pa-

ra los cuales conviene atender a la distinción de que tratan los apartados 720 y 721, son (Arts. 57 y 58):

A.—Nacionalidad originaria, necesaria para pertenecer a la Cámara única por la Constitución de 1945; a cualquiera de las Cámaras, por las Constituciones de 1906, 1929, 1946 y 1967; a aquella de las dos que es el Senado, por las Constituciones de 1845, 1852 y 1869 (apartado 709, B, y apartado 711, B);

B.—Ciudadanía, como en todas las Constituciones que han regido (apartado 709, A, y apartado 711, A);

C.—Afiliación "a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos", no impuesta por ninguna otra Constitución;

D.—Edad mayor de veinticinco años "al momento de la elección", edad señalada por la Constitución de 1945 para una de las dos clases de miembros de la Cámara única, y para los de la Cámara que no es el Senado, por las Constituciones de 1843, 1852, 1861, 1869, 1878, 1897, 1906 y 1967 (apartado 709, D);

E.—Tratándose de "representantes provinciales", ser oriundo "de la respectiva provincia o haber residido ininterrumpidamente en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección"; a semejanza de lo dispuesto por la Constitución de 1945 sobre cierta especie de miembros de la Cámara única; por las Constituciones de 1929, 1946 y 1967, sobre algunos de los Senadores; por las Constituciones de 1946 y 1967, sobre los Diputados; por la Constitución de 1929, sobre casi todos (apartado 709, E; apartado 711, E);

F.—Carecer de todas estas calidades, que se relacionan con las que constituyen materia del apartado 709 dentro de las subdivisiones H, I, J, K, L, M, N y O, y del apartado 711 en las mismas subdivisiones, y que son las de: a) Presidente de la República; b) Vicepresidente de la República; c) Ministro Secretario de Estado; d) Contralor General; e) Procurador General; f) Superintendente de Bancos; g) Superintendente de Compañías; h) "Presidente del Consejo Superior" "del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"; i) "Director General" de dicho

Instituto; j) empleado público; k) perceptor de sueldo "del erario nacional", sea su condición actual, sea relativa a los "seis meses antes de la elección"; l) titular de "mando o jurisdicción", actual o encerrado en aquel lapso; m) Presidente de Banco o cualquiera otra institución de crédito establecida en el Ecuador, o de sucursal o agencia suya; n) Gerente o representante legal, en los mismos términos; o) hallarse unido con el Estado por contrato, "personalmente o como representante de personas jurídicas"; p) militar "en servicio activo"; q) ministro de culto; r) miembro de comunidad religiosa;

G.—No estar impedido "por otras disposiciones legales".

2.970.—La mención de ciertas autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es inútil, pues no se exige las haya en éste, ni se impide que se rija por otras. La referencia de los empleados públicos es vaga, y puede originar problemas, por la multiplicidad de criterios con los que se toma al vocablo "empleado", como lo indica la subdivisión B del apartado 2.909. Carece de congruencia ubicar a "los militares" después de personeros de entidad privada que pueden carecer de la calidad de órgano estatal, y así separados en la enumeración de quienes son titulares de tal calidad. La referencia de "otras disposiciones legales" carece de lógica, pues las disposiciones de la Constitución no pueden calificarse de legales, y entraña peligro para la democracia, porque "legal" significa "Prescrito por ley o conforme a ella" (Diccionario citado), y en consecuencia pueden crearse inhabilidades por normas que se funden en ley, siendo así inferiores a ésta.

2.971.—Respecto del alcance de los requisitos, materia de los apartados 713, 714, 715, 716, 717, 718 y 719 con relación a todas las Constituciones que han regido; se distinguen, dentro de los miembros de la enumeración que consta en el apartado 2.969: a) los que cumplidos no pueden faltar posteriormente; b) aquellos cuya falta después de cumplidos hace perder la calidad de miembro de la Cámara; c) aquellos de cuya

falta después de cumplidos puede entenderse por la norma general interpretadora de la Carta Política que priva de la condición de representante o que no la afecta.

2.972.—Volviendo a recordar lo expuesto en el apartado 721 sobre las incompatibilidades como especie de la carencia de requisitos, vinculamos, como lo hace el apartado 722, con aquéllas ciertas prohibiciones: las de "desempeñar ningún cargo público, a excepción de la docencia universitaria", y "ejercer su profesión, durante el período de sesiones de la Cámara o de las Comisiones en su caso" (Art. 62).

Las prohibiciones suscitan duda sobre si la referencia del "período" alcanza al ejercicio de cargo, o no. Este ejercicio está mal determinado, ya que es cargo público lo que desempeña un miembro de la Cámara.

IV.—Prerrogativas

2.973.—Las prerrogativas características de los miembros del Congreso o Parlamento llamadas "inmunidades parlamentarias" y comprensivas de la inmunidad y la inviolabilidad, cuya justificación y cuya esencia exponen los apartados 725, 726 y 727; se consagran en todas las Constituciones que han regido, como aparece de los apartados 728, 729, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737 y 738.

2.974.—La nueva Constitución establece tan sólo la inmunidad: "Durante el desempeño de sus funciones gozan de inmunidad parlamentaria, salvo en caso de delito flagrante"; expresa (Art. 62).

Como la Constitución de 1830 (apartado 733), prescinde del contenido de la inmunidad, y sólo atiende a sus límites temporales. La alusión de éstos es vaga: puede entenderse indica el tiempo durante el que se es titular de la calidad, o el período de sesiones.

V.—Renovación

2.975.—"Los miembros de la Cámara Nacional de Representantes duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelegidos después de un período completo" (Art. 57).

Los apartados 739 y 740 presentan los extremos de la renovación y los aplican al sistema unicameral.

2.976.—Inexacto que los Representantes "duran cinco años". Son electos para cinco años; pero pueden cesar antes de concluir este lapso, por muerte u otras causas.

La renovación de la Cámara es siempre total, como la de la única de la Constitución de 1945, y en su conjunto la del Congreso bicameral de la Constitución de 1835 (apartados 746 y 749). El período de cinco años es original (apartado 743). También lo es el impedimento puesto para la reelección inmediata (apartado 745), impedimento que obsta a la eficacia, por oponerse a la especialización y privar de un honesto estímulo al servicio del bien común, y atenta contra la justicia, fin del Derecho, colocando a quienes han sido Representantes en situación inferior que a los demás ciudadanos para serlo en lo futuro.

VI.—Legislaturas

2.977.—El apartado 751 da el concepto de Legislaturas y las divide en ordinarias y extraordinarias.

2.978.—La Cámara debe reunirse el 10 de agosto, como el Congreso en las Constituciones de 1861, 1869, 1878, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1946 y la Asamblea Nacional en la de 1851 (apartado 758, C); anualmente, como en las Constituciones de 1830, 1845, 1852, 1884 antes de la reforma, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1946 (apartado 757, B); para período ordinario de sesiones, el cual lo es de sesenta días improrrogables, como en las Constituciones de 1884, 1897 y 1967 (apartado 759, B; apartado 760,

A); "sin necesidad de convocatoria" (Art. 59), expresión tomada de la Carta Política de 1967 (apartado 761).

Como puntualizando aquello que comprende la competencia de la Legislatura ordinaria; en el Art. 59, se expresa que conocerá, "exclusivamente, de los siguientes asuntos", y los enumera en múltiples apartados; pero en el último inciso dice: "los demás indicados en la Constitución y las leyes". Así, se desvirtúa el adverbio "exclusivamente", cuya finalidad parece llevar a engaño.

2.979.—La Cámara se reúne "extraordinariamente" cuando la convoque su Presidente; el de la República, a semejanza de lo dispuesto por las Constituciones que han regido (apartado 762, A); "o las dos terceras partes de sus miembros" (Art. 64). Separando el impulso del Presidente de la Cámara y el de cierta fracción de sus miembros, la nueva Constitución es original (apartado 762, B y C).

La Legislatura extraordinaria puede ocuparse tan sólo "de los asuntos materia de la convocatoria" (Art. 64); así como en las Constituciones de 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1945, 1946 y 1967 (apartado 763).

2.980.—"Excepcionalmente, la Cámara Nacional de Representantes" puede reunirse en "ciudad" que no sea Quito (Art. 56).

VII.—Régimen Interno

2.981.—Atiéndese al régimen interno de la Cámara, régimen que en general respecto del Congreso o Parlamento se expone por los apartados 765, 766 y 767; sólo al expresar (Art. 61) que, "Para el cumplimiento de sus labores y el de las Comisiones Legislativas, la Cámara dictará la Ley Orgánica de la Función Legislativa", y al abarcar entre las atribuciones de la Cámara la de "nombrar de entre sus miembros al Presidente y al Vicepresidente de la Cámara, quienes duran un año en sus fun-

ciones" (Art. 59, a). Síguese en este punto a la Constitución de 1967 (apartados 768 y 769).

PARTE III: *Producción de las Leyes*

I.—La Ley y lo Legislativo

2.982.—A la Sección consagrada, como una de sus divisiones, en las Cartas Políticas que han alcanzado vigencia (primer párrafo del apartado 774), denomina la nueva "De la formación y sanción de las leyes"; pese a que, al regular la primera, indica comprender ésta a la segunda, incurriendo así en falta de lógica que es original en el Derecho Constitucional ecuatoriano. En mencionar sólo a las leyes sigue a las Constituciones de 1830 y 1835 y difiere de las otras.

Al referirse, enumerando las atribuciones de la Cámara, a las normas legislativas que le compete "expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar" (Art. 59, d); así como al asignar al Presidente de la República competencia para aplicar normas mediante reglamentos (Art. 78, c); mienta sólo a las leyes la nueva Constitución, que así difiere de las que han regido (apartado 774, tres últimos párrafos).

2.983.—Por cuanto la nueva Constitución indica que las leyes son normas legislativas que provienen de la Cámara o del Plenario de las Comisiones (Art. 66) y siguen por su categoría a la Carta Política (Art. 59, c, d; Art. 141 Nos. 2 y 4), y ese Plenario es prolongación de la Cámara como lo indica el apartado 2.966, o si no se lo conceptúa así, participa de la calidad de 'formalmente" legislador; toma a la ley en el tercero de los cuatro conceptos que distingue el apartado 654 y aplica el apartado 778 al Derecho Constitucional ecuatoriano; como las Constituciones que alcanzaron ya vigor salvo las de 1929, 1946 y 1967.

A lo dicho no se opone que, mencionando las normas que toca cumplir al Presidente de la República (Art. 78, a), se com-

prendan, además de "la Constitución", las "leyes" y las "convenciones internacionales", los "decretos". No hay base para creer que el autor de éstos es la Cámara. El precepto relativo a la regularidad de las normas como materia de "observaciones" del Tribunal de Garantías Constitucionales (Art. 141 Nº 2), mienta a los "decretos" y los "reglamentos" entre las normas inferiores a la Constitución y a las leyes; en general, se refiere a normas cuyo autor no es la Cámara ni el Plenario de las Comisiones, pues según él esas observaciones, si no se aceptan, se someten al conocimiento de una u otro.

La Cámara o el Plenario de las Comisiones Legislativas resuelven sobre las observaciones del Tribunal de Garantías concernientes a regularidad de normas inferiores a la ley (Art. 141 Nº 2); dictan "resolución" sobre la "decisión" de la Corte Suprema que suspende la vigencia de ley, ordenanza o decreto que conceptuó inconstitucional (Art. 138). Por lo expuesto en el apartado 1.785, se sabe que a la resolución de la Cámara o de dicho Plenario le corresponde la calidad de la norma sobre que recae: puede ser legislativa, o no serlo, y es imposible caracterizarla en general como legislativa.

II.—Momentos de producción

2.984.—Los cinco momentos que abarca el "trámite legislativo" según el apartado 773, y dentro del Derecho Constitucional ecuatoriano según el apartado 787; se distinguen por la nueva Constitución, la cual establece un trámite común, uno especial por la competencia, y otro especial por ésta y por el procedimiento de su desarrollo.

En el trámite común, la competencia lo es de la Cámara o del Plenario de las Comisiones. En los dos especiales, de la Cámara. Se establecen, el primero de los dos trámites especiales, para la Ley Orgánica de la Función Legislativa (Art. 61); el segundo, para el Presupuesto (Arts. 70 y 71). Ni éste ni esa Ley Orgánica se ubican en la Sección dedicada al trámite legislativo, pero la calidad expresada para la primera y la referencia de la

sanción respecto del segundo evitan toda duda en cuanto a la congruencia de atenderlos al ocuparse de aquel trámite.

2.985.—A.—En el trámite común, se establece para los ciudadanos "la iniciativa popular" con arreglo a la ley, y además la de "los legisladores", que son titulares de ella en todas las Constituciones, con restricciones en la de 1946 (apartado 792, A); la Cámara Nacional de Representantes; "las Comisiones Legislativas"; el Presidente de la República, como en todas (apartado 792, B); la Corte Suprema de Justicia, con plenitud como en las Constituciones de 1861, 1869, 1946 y 1967 (apartado 792, C); el Tribunal Fiscal, y el de lo Contencioso Administrativo (Art. 65). En ejercicio de la iniciativa, los proyectos pueden presenarse ante la Cámara y, en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas (Art. 66).

Extraño que a la Cámara le corresponda iniciativa respecto de sí misma, y que lo dicho se extienda al Plenario de las Comisiones.

B.—De "dos debates, en distintos días", dentro de la Cámara o, en su receso, del Plenario de las Comisiones Legislativas; requiere la aprobación de un proyecto por una u otro (Arts. 66 y 67); aunque se habla inextamente de la aprobación de una ley.

C.—Como las Constituciones que alcanzaron vigencia, salvo la de 1851 (apartado 807); la nueva carece, en cuanto a Legislatura, de regla general sobre votación, de la que se ocupa para ciertos asuntos, exigiendo la favorable de los dos tercios de los miembros para la insistencia que sigue a objeción no total, como lo veremos en la subdivisión D, y los votos de dicha fracción para su propia reforma (Art. 143).

Los apartados 804, 805 y 806 enuncian lo esencial de la votación, y sus consecuencias.

D.—"La Cámara, o en receso de ésta, el plenario de las Comisiones Legislativas, luego de aprobar una ley, la so-

meten al conocimiento del Presidente de la República para que la sancione u objete. Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días de recibida por el Presidente, es promulgada" (Art. 68). La objeción, si es total, causa que la Cámara pueda considerar lo que fue su objeto, después de un año de aquélla, o pida al Presidente de la República lo "someta a consulta popular"; y si versa sobre una parte de aquello, que la Cámara lo rectifique aceptándola, o lo ratifique "con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros" y se proceda "a su promulgación" (Art. 69).

Como lo indican los apartados 809 y 810, es inexacto hablar de que se sanciona la ley: si la hay, inútil la sanción, que recae sobre un proyecto, el cual merced a ella se convierte en ley. Por cuanto se omite determinar el efecto de la nuevo consideración en caso de objeción total, hay que entender que ella significará reiniciar el trámite de las dos discusiones. También se omite el efecto de la solicitud de consulta popular, de la que nada se dice con relación al caso enumerando los deberes y atribuciones presidenciales, entre los que sí figura "someter a consulta popular" ciertos asuntos (Art. 78, p).

Aunque "sancionar" y "objetar" "las leyes" figuran entre los deberes y atribuciones del Presidente de la República (Art. 78, b); la posibilidad de que éste mediante su veto cause la necesidad de reiniciar el trámite necesario para aprobar un proyecto, le confiere en la producción de leyes mediante la facultad de sancionar u objetar una influencia mayor que la que en el mismo extremo le dan las Constituciones ecuatorianas pasadas, como se comprende recordando lo expuesto por el apartado 833: el veto deviene absoluto si es total.

E.—La exigencia de promulgación, vista en la subdivisión D, impónese al Presidente de la República, pues entre sus deberes y atribuciones figura la promulgación de las leyes (Art. 78, b), la cual se explica en el apartado 835. Mediante la promulgación se otorga al Presidente de la República influencia en la Función Legislativa, en los términos consignados con respecto a

las Constituciones de 1851 y 1967 dentro del apartado 850, en la subdivisión a de la señalada por la letra D.

2.986.—El primero de los trámites especiales que distingue del común el apartado 2.984, versa sobre la "Ley Orgánica de la Función Legislativa", cuyo proyecto se puede presentar sólo a la Cámara y se discute y vota por ésta, y en lo demás se sujeta a las reglas del trámite ordinario (Art. 61).

2.987.—El segundo de los trámites especiales referidos en el apartado 2.984 versa sobre el "presupuesto" y difiere en mucho del común.

A.—"La formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva" (Art. 70, inciso primero). ¿Cómo puede formular una Función?: se puede formular en ejercicio de una Función. ¿Qué es "la proforma"?: por el Diccionario de la Real Academia Española; "pro forma", locución latina, significa "Para cumplir una formalidad"; "Hablando de liquidaciones, facturas, recibos, etc. que se emplean para justificar operaciones posteriores a la fecha de los estados de cuenta en que figuran".

Pese al galimatías anotado, por lo que se prescribe sobre la discusión del Presupuesto, se comprende que su proyecto debe presentarse por el Presidente de la República a la "respectiva Comisión Legislativa".

B.—Ella, "con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo, conoce y discute la proforma presentada por éste y, en caso de discrepancias, informa a la Cámara, la que, en un solo debate, las resuelve". "Si no hubieren discrepancias o si éstas hubiesen sido resueltas por la Cámara, el presupuesto del Estado queda aprobado definitivamente y no puede ser objetado por el Ejecutivo" (Art. 70).

¿Quién es "el Ejecutivo"?: se dice (Art. 73) que "La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República". Incorrecto

aquello de "hubieren discrepancias": como enseña la Gramática citada (apartado 284, c), el sustantivo "discrepancias" es complemento directo, no sujeto, del verbo "haber", y éste se usa como unipersonal, y por lo mismo en singular.

Sacamos en limpio que para la aprobación del proyecto de Presupuesto se requiere: o de conformidad que resulte de discusión a la que lo sujetarán conjuntamente una Comisión Legislativa y un organismo técnico quien obra por el Presidente de la República o bajo su dependencia; o de la decisión adoptada por la Cámara si hubiere discrepancias entre aquéllos como resultado de la referida discusión. Nada se dispone para el caso de no resolver la Cámara las discrepancias, a pesar de exigirse (Art. 71) que el Presupuesto se dicte "anualmente" y contenga "todos los ingresos y egresos del Estado" (Art. 71).

C.—Tanto para la discusión como para la votación del proyecto de Presupuesto deberán observarse las ya referidas exigencias sobre la universalidad y la unidad del Presupuesto, y las de que los ingresos y egresos que consulte se destinen a "los servicios públicos" y a "programas de desarrollo económico y social" y en un treinta por ciento por lo menos a "la educación" y a erradicar el "analfabetismo" (Art. 71).

D.—La prohibición de objetar el Presupuesto, tautológica si no se refiere a su proyecto, equivale a ordenar se lo sancione, pues objetar es no sancionar. Si no lo sanciona el Presidente de la República, éste responde por infringir la Constitución; pero el Presupuesto no se perfecciona, a menos de aplicarse las reglas sobre sanción tácita y vencimiento del veto dadas para el trámite común (apartado 2.985, D). Sencillo y eficaz decir que el proyecto de Presupuesto al aprobarse es ley, y no requiere de sanción.

E.—Lo del trámite común se aplica también cuanto a promulgación del Presupuesto (apartado 2.985, E).

2.988.—Conéctase con el Presupuesto la prohibición, impuesta a la Cámara, de expedir "leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que, al mismo tiempo, establezcan nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes" (Art. 72). Esta prohibición se relaciona con separar, enumerando (Art. 59, d) lo que compete a la Cámara; la expedición, reforma y derogación de las leyes, y el establecimiento y supresión de "ingresos públicos", los cuales no caen bajo la autoridad del "plenario de las Comisiones Legislativas".

PARTE IV: *Participación de Organos distintos del "Legislador" en la Función Legislativa*

I.—Enunciado

2.989.—Inspirados en la Sección I del Capítulo 31, distinmos entre esos órganos quienes actúan como si lo fueran, y los propiamente tales según la Función que los caracteriza.

II.—Ciudadanos que actúan como Organos del Estado

2.990.—Por vez primera en el Ecuador (apartado 861), "Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes". La "ley" "regulará" "El ejercicio de este derecho", cuyo titular son los "ciudadanos", que comprenden los analfabetos mayores de dieciocho años si cumplen el requisito de nacionalidad (Arts. 65, 32, 12).

2.991.—Compete al Presidente de la República "convocar y someter a consulta popular las cuestiones que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado, y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución en los casos" de rechazar la Cámara el propuesto por el Presidente de la República o emitir éste "dictamen desfavorable" sobre el aprobado por aquélla, "y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, que, en su caso, hayan sido rechazados

por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas o por el propio Presidente de la República" (Arts. 78, p, y 143).

Dado el carácter del referéndum, someterle en general cualesquiera "cuestiones" que a "juicio" del Presidente de la República "sean de trascendental importancia", puede, como lo observa el apartado 598, entrañar la instauración de un procedimiento sumarísimo de reformar la Carta Política y toda clase de normas por concurso del Presidente de la República y del voto popular, que en parte lo será de analfabetos.

Para las cuestiones trascendentales damos por reproducido al segundo párrafo del apartado 862.

III.—Comisiones Legislativas

2.992.—Cuatro "Comisiones Legislativas", que se constituirán por la "Cámara Nacional de Representantes" con "cinco representantes cada una"; "se ocuparán respectivamente" "de lo civil y penal"; "de lo laboral y social"; "de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto"; "de lo económico, agrario, industrial y comercial"; "conocerán de materias afines y laborarán todo el año y a tiempo completo"; "serán renovadas parcialmente en los períodos y en la forma que señale la ley. Sus miembros pueden ser reelegidos" (Arts. 60 y 63).

2.993.—Entre quienes son titulares de la "iniciativa para la expedición de las leyes", se mientan (Art. 65) "las Comisiones Legislativas", como lo vimos en el apartado 2.985 dentro de la subdivisión A. Por cuanto ellas por lo común actúan integrando "el plenario", suscítanse dudas sobre si esa iniciativa pueden ejercerla por separado, o si en conjunto. Lo primero evitaría la incongruencia, allí anotada, de que un órgano presente un proyecto a sí mismo.

2.994.—En los apartados 2.984 y 2.985 se expone la competencia del "plenario de las Comisiones Legislativas" para elaborar proyectos de ley (Art. 66); manifestando que

de aquélla se exceptúan la "Ley Orgánica de la Función Legislativa" y el Presupuesto (Arts. 61 y 70).

Este cae bajo una de las Comisiones, la tercera (Arts. 60 y 70); lo indica el apartado 2.987, que señala los requistos y limitaciones.

2.995.—"Es facultad privativa del pleno de las Comisiones Legislativas la codificación de las leyes" (Art. 60, último inciso).

Para la concerniente al concepto e importancia de la codificación en lo legislativo, remitimonos al primer párrafo del apartado 867. Codificando, el "plenario" complementa su labor legislativa y coadyuva para la de la Cámara.

IV.—Miembros de la Cámara

2.996.—Siguiendo a las Constituciones que han regido, excepto la de 1946 (apartados 792, A, y 895), se otorga la iniciativa a los miembros de la Cámara, designados como "legisladores" (Art. 65), según aparece del apartado 2.985 (A).

V.—Organos Judiciales

2.997.—Entre los titulares de "iniciativa para la expedición de las leyes", se mienta "a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (Art. 65), órganos judiciales atenta la distinción de lo judicial dentro de lo jurisdiccional, vista en el apartado 937, que rememora a otros. El apartado 898 (A) presenta a la Corte Suprema en la referida calidad dentro de las Constituciones de 1851, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967.

"Por medio de sus magistrados", estos Tribunales "pueden concurrir a la Cámara Nacional de Representantes o a las Comisiones Legislativas para intervenir, sin derecho a voto, en la discusión de proyectos de leyes" (Art. 106). Síguense en cuanto a la Corte Suprema las huellas de las Constituciones de 1861, 1869,

1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967, según lo dice el apartado 898 en la subdivisión B.

2.998.—En "caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho", convocados inmediatamente "después de ocurrida la discrepancia" "los Ministros Jueces y el Ministro Fiscal"; la "Corte Suprema de Justicia, en pleno, dictará", "dentro de quince días de formulada la convocatoria", "la norma dirimente", "que, en el futuro, tendrá carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario". "Igual facultad y plazo tendrán el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sus respectivos plenarios, para los asuntos que corresponden a su competencia" (Art. 102).

La extensión de esta facultad, de carácter legislativo, es la que alcanza la relativa a lo mismo que confiere a la Corte Suprema la Constitución de 1967, según aparece del apartado 899, al que nos remitimos para significado, precedentes y comparaciones.

VI.—Presidente de la República

2.999.—Prescindiendo de normas que integran el Derecho internacional positivo en tanto en cuanto impera en el Ecuador (apartados 1.800 y 1.809), porque de ellas tratamos al examinar los preceptos que versan sobre lo internacional (apartados 3.099-3.112); digamos que corresponden al Presidente de la República intervención directa e intervención indirecta, distinguidas por los apartados 902 y 903, en la obra característica del "Legislador":

A.—Intervención directa, por las atribuciones de: a) iniciativa (apartados 2.985, A, y 2.987, A), que parece es obligatoria si las "políticas y planes" del "Consejo Nacional de Desarrollo" "aprobados por el Presidente de la República" requieren "modificación, reforma o expedición de leyes", pues en tal caso el segundo "presenta a la Cámara Nacional de Representantes o al plenario de las Comisiones Legislativas los correspondientes proyectos" (Art. 91); b) intervenir "sin voto, por sí o mediante

delegación", "en la discusión" del "proyecto de ley" que hubiere "presentado" (Art. 65); c) sancionar o vetar los proyectos de ley, en los términos expuestos por los apartados 2.985 y 2.987, dentro de la subdivisión D, la que en el primero puede vincular a objeción y referéndum, y en el segundo, a objeción y responsabilidad; d) promulgarlos, como lo dice el apartado 2.985 en la letra E;

B.—Intervención indirecta, por la facultad de convocar a Legislatura extraordinaria (apartado 2.979).

3.000.—Recordando lo dicho al comienzo del apartado 2.999, distingamos dentro de la intervención que corresponde al Presidente de la República en la Función Legislativa sin la cooperación de la Cámara Nacional de Representantes ni de las Comisiones, la esfera de la ley y una inferior, como lo hacen el apartado 914 y el que éste mienta.

Puede involucrar cooperación del Presidente de la República con el conjunto de ciudadanos en la Función Legislativa dentro de la esfera de la ley, la remisión a "consulta popular" de las "cuestiones que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado" (Art. 78, p). Véanse los apartados 2.990 y 2.991.

Rememorando al apartado 918, anotemos que es norma presidencial de carácter legislativo la que declara "el estado de emergencia nacional", y lo son también algunas de las que puede dictar el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que en tal "estado" le corresponden: la de trasladar "la sede de Gobierno a cualquier punto del territorio nacional", y la de suspender en general las "garantías constitucionales" (Art. 78, n, Nos. 3 y 6).

VII.—Tribunal de Garantías Constitucionales

3.001.—En receso de la Legislatura, este Tribunal puede revocar la norma que amplía extraordinariamente el marco en que debe actuar el Jefe del Estado (Art. 78, n, último

inciso). A la norma revocatoria corresponde el carácter de legislativo, como lo explican los apartados 932 y 934. Del ensanche extraordinario tratamos en conjunto dentro del apartado 3.042.

Cuestión III: La Función Jurisdiccional

PARTE I: *Referencia General*

3.002.—La nueva Constitución es la primera en contraponer en sus enunciados generales a lo legislativo y lo ejecutivo lo jurisdiccional, y no lo judicial. Véase el apartado 940.

En el Título "De la Función Jurisdiccional" ocúpase principalmente de lo judical, cuya especificación en lo jurisdiccional expone el apartado 937; pero trata de atribuciones destituídas del carácter de jurisdiccional, entre otras.

PARTE II: *Eficacia de la Función Jurisdiccional*

I.—El Juicio

3.003.—Del juicio, sobre que versa la Sección I del Capítulo 33, trata la nueva Constitución abordando los extremos que expone el apartado 966.

3.004.—Versa sobre:

A.—Sujetos procesales:

a) Precisando lo concerniente a quienes ejercen la Función Jurisdiccional en cuanto es judicial, como lo indica el apartado 967 y lo dice el apartado 3.006;

b) Distinguiendo las clases de "jueces" (Art. 105);

c) Aludiendo (Art. 19, f) en la garantía de manifestaciones de conciencia o creencias (apartado 2.928, B) al testigo, para cuya calidad nos remitimos a los apartados 949 y 970;

d) Mentando o aludiendo, al imponer requisitos o prohibiciones concernientes a ciertos cargos (Arts. 100 Nº 5, y 104), a los abogados, auxiliares de las partes según el apartado 950;

e) Exigiendo la posibilidad de intervención de ciertos abogados, al preceptuar que "El Estado establece defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de toda persona que no dispusiere de medios económicos" (Art. 107);

f) Mencionando a integrantes del Ministerio público, que interviene con prestancia en los juicios aunque no es órgano judicial, como lo asevera el apartado 954: a') entre los miembros de la Corte Suprema (Art. 102), como lo vimos en el apartado 2.998, a su Ministro Fiscal; b') a los "fiscales" entre quienes "no pueden ejercer la abogacía" (Art. 104); c') al conjunto de quienes lo ejercen, diciendo ser "el Procurador General del Estado, los Ministros y Agentes Fiscales y los demás funcionarios que determine la ley" (Art. 110);

B.—Los actos relativos al juicio, por:

a) La referencia del "recurso de revisión" (Art. 21), del que trata el apartado 960;

b) La relación del testimonio recordada en la subdivisión A dentro de la c, y objeto del apartado 975 en cuanto a su trascendencia para el juicio;

C.—En conexión con la meta del juicio, las formas procesales, para las que es necesario volver mentalmente sobre los apartados 977 y 978; exigiendo:

a) No sacrificar la justicia "por la sola omisión de formalidades" (Art. 92), cuyo alcance revela el último párrafo del apartado 980; como consecuencia de ser "un medio para la realización" de aquélla el "sistema procesal", al que se asigna así lo que es el fin del Derecho en su conjunto, como lo dicen los apartados 14 y 16;

b) Para las "leyes procesales", procurar (Art. 93) en "los trámites": a') "la simplificación", para la que nos trasladamos al segundo párrafo del apartado 980; b') la "uniformidad", que puede obstar al acierto, dada la variedad de los asuntos que se ventilan en lo judicial; c') la "eficacia", de que trata el tercer párrafo del apartado 980; d') la adopción, "en lo posible", del "sistema oral", de que el apartado 984;

c) La limitación de los juicios a "tres instancias", de que el apartado 982;

d) Respecto del "retardo injustificado en la administración de justicia", para el que nos remitimos al apartado 981; lo reprima "la ley"; y de su "reincidencia", la consecuente "destitución del magistrado o juez, quien, además, es responsable de daños y perjuicios para con las partes afectadas" (Art. 93);

e) Para la "administración de justicia", sea "gratuita" (Art. 94), calidad cuyo alcance precisa el apartado 979;

D.—Las especies de juicio:

a) Distinguiendo, en múltiples preceptos, la especie del juicio penal, es decir, aludiendo a la división del juicio en penal y civil, la más importante según los apartados 965 y 985; así: a') refiriendo al "juicio penal" el precepto que sobre declaración se establece (Art. 19 Nº 16, f) al garantizar las manifestaciones de la conciencia, como consta en la subdivisión B del apartado 2.928 y lo recuerda en la subdivisión B el presente apartado 3.004; b') prohibiendo la retroactividad de la ley penal (Art. 19 Nº 16, c), como lo dice el apartado 2.927 en la subdivisión a de la H; c') mentando a "los jueces de instrucción penal" (Art. 105);

b) Distinguiendo "los jueces civiles, penales, del trabajo e inquilinato y demás jueces especiales" (Art. 105);

c) Aludiendo a una especie de los juicios civiles, si se contraponen éstos y los penales; los juicios de trabajo (apartado 986); al preceptuar (Art. 31, k) que "los conflictos colecti-

vos de trabajo son sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje".

II.—División del Territorio para lo Jurisdiccional

3.005.—De esta división, objeto de la Sección II en el Capítulo 33, la nueva Carta Política, asemejándose a la de 1843 (apartado 988), no trata expresamente. Atiende a ella sólo al decir que, "Dentro de la respectiva circunscripción territorial, la competencia de los jueces civiles, penales, del trabajo e inquilinato y demás jueces especiales, en toda controversia judicial, se radica mediante sorteo diario, por lo menos, que se realiza de acuerdo con el reglamento que dictará la Corte Suprema" (Art. 105), e indicando contraponerla, así como al Tribunal Fiscal y al de lo Contencioso Administrativo, respecto de los órganos judiciales a quienes afectan las distinciones de circunscripción (Arts. 99 y 105).

PARTE III: *Organos Judiciales*

I.—Visión de Conjunto

3.006.—El apartado 990 aplícase a la nueva Constitución, la que en el Título "De la Función Jurisdiccional" enumera como órganos de ésta órganos judiciales comunes y especiales, pese a que fuera de ese Título se establecen o contemplan otros órganos judiciales especiales.

Por dicho Título los órganos judiciales comunes son "la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los juzgados y tribunales dependientes de aquélla, conforme a la ley", a la cual concierne la mención que figura de jueces civiles y penales, unos y otros comunes; los órganos judiciales especiales, "el Tribunal Fiscal", "el Tribunal de lo Contencioso Administrativo" y "los jueces" "del trabajo e inquilinato"; y además son órganos judiciales "los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan" (Arts. 98 y 105). Organos judiciales especiales a quienes se instituye o

contempla fuera de aquel Título, son los "tribunales de conciliación y arbitraje" (Art. 31, k) y el "Contralor General del Estado" (Arts. 113 y 116).

Para mencionar a los órganos judiciales se emplea el término de que trata el apartado 168 en su penúltimo párrafo: así se habla de juzgados y de Contraloría, con relación a los jueces y al Contralor, titulares de los primeros y de la segunda.

3.007.—Sobre los "órganos de la Función Jurisdicional" que establece el Título a ésta destinado, y que son órganos judiciales, exprésase (Art. 96) que "son independientes en el ejercicio de sus funciones", y que "Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquélla".

Por la esencia del Orden jurídico (apartado 15), los órganos judiciales se hallan subordinados a la norma que deben aplicar. Se indica (Art. 93) que a la ley. Por tanto, dependen de esa norma, de la ley. La dependencia respecto de una persona es dependencia respecto de sus normas, así como la dependencia respecto de una norma es desde un punto de vista dependencia respecto de su autor. El sistema de instancias, que se da por establecido (Art. 95), supone dependencia de los jueces de un grado respecto de las normas dictadas por el de grado superior.

"Interferencia" es (Dicionario citado) cierta "acción recíproca de las ondas". El precpto que la prohibe, parte del supuesto de que ninguno de los órganos judiciales es autoridad, supuesto falso.

3.008.—Afectan a todos los órganos referidos al comienzo del apartado 3.006, la prohibición de "ejercer la abogacía"; "otro cargo público o privado, con excepción de la cátedra universitaria", y "funciones directivas de los partidos políticos", y la de "intervenir en contiendas electorales" (Art. 104).

II.—Organos Judiciales comunes

3.009.—Sobre el primero de estos órganos, la Corte Suprema de Justicia, se indica, fuera de lo ya expuesto en el apartado 3.005 sobre competencia y en el apartado 3.008 sobre prohibiciones, que constará de "salas", y que entre los múltiples miembros de ella "magistrados" o "Ministros" (Arts. 99, 101, 102, 106), nombres para cuya comparación con el que usan las pasadas Constituciones nos remitimos al apartado 995, comprenden un Presidente, Ministros Jueces y un Ministro Fiscal (Arts. 108 y 102), y se puntualizan respecto de sus integrantes los requisitos que han de reunir, su nombramiento, su período, sus excusas o renuncias, su cese y su responsabilidad:

A.—Los requisitos (Art. 100): a) nacionalidad originaria; exigida también por las Constituciones de 1845, 1852, 1869, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 996, B); b) ciudadanía en ejercicio, impuesta por todas las ecuatorianas (apartado 996, A); c) edad mayor de cuarenta años; necesaria asimismo por las Constituciones de 1830, 1845, 1851, 1945, 1946 y 1967 (apartado 996, D, b) ; d) "título de doctor en jurisprudencia"; e) ejercicio anterior de "la profesión de abogado con probidad notoria, la judicatura o la cátedra universitaria en ciencia jurídica durante quince años por lo menos", o reunión de "los requisitos de carrera judicial exigidos por la ley para esta designación", cuya referencia es impropia;

B.—El nombramiento (Art. 101), que proviene: a) de la Cámara Nacional de Representantes; a semejanza de lo dispuesto por las Constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.000, C, b); b) si es interino, de la propia Corte; como en las Constituciones de 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1946 y 1967 (apartado 1.001, c);

C.—Su período, que en sí es objeto de crítica del apartado 1.005 y que, por determinación hecha en la forma impropia que censura el apartado 2.976 en su primer párrafo, es, sin obstar a reelección, el de seis años (Art. 101), lapso señalado también por las

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.

Constituciones de 1845, 1851, 1869, 1884, 1897, 1906, 1929, 1946 y 1967 (apartado 1.003, A);

D.—Sus excusas o renuncias, que compete conocer a la Cámara Nacional de Representantes (Art. 59, g), para cuyo receso nos remitimos al primer párrafo del apartado 1.008;

E.—Su cese, sobre cuya causa, sin perjuicio de lo dicho sobre período y excusa o renuncia, se contempla, como en todas las Constituciones (apartado 1.012, D), la destitución, cuyo antecedente se puntualizará "en la ley" (Art. 101);

F.—Su responsabilidad, de la que conoce la Cámara, quien puede destituirlos (Art. 59, f).

3.010.—Para las "Cortes Superiores y demás Tribunales y Juzgados" (Art. 103) en general, la "ley determina la organización". Se mientan "jueces civiles" y jueces "penales" (Art. 105).

III.—Organos Judiciales especiales

3.011.—Al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establecidos ya por la Constitución de 1967 (apartados 1.078, 1.081 y 1.082), se aplica lo dicho por el apartado 3.009 sobre la Corte Suprema de Justicia, con la salvedad de que a los miembros de ellos se los llama sólo Magistrados y la de que no se indica comprender éstos "Jueces" y "Fiscal" (Arts. 99, 100, 101 y 102).

3.012.—Entre los "Organismo de control", comprendidos dentro de "los Organismos del Estado" (nombres del Título IV de la Segunda Parte y de la Sección III de él), se mienta la "Contraloría General del Estado", diciendo el Art. 113 que "es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de

propiedad de las entidades del sector público y la asesoría y reglamentación para los fines indicados en este artículo", y que su "vigilancia" "se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas". Del "Contralor General del Estado" ha de entenderse que es titular de la Contraloría; se expresa tan sólo que lo nombra la Cámara Nacional de Representantes "a base" de terna enviada "por el Presidente de la República", que dura "cinco años en sus funciones" y que "La ley determina los casos de su remoción y subrogación" (Arts. 59, j ,y 116); aunque la remoción se opone al precepto de que dure cinco años en el cargo.

Si se prefiere para designar a cierta clase de órganos estatales el criterio de que trata en su penúltimo párrafo el apartado 168; ha de aplicarse no sólo a uno que otro, sino en general, hablándose de Ministerios y no de Ministros, por ejemplo. Si ese criterio es impropio, háblese de Contralor y no de Contraloría. Extravagante distinguir de los órganos estatales sobre quienes se afirma ejercen las Funciones del Estado, unos a quienes se designa como "Organismos del Estado". Los así referidos ejercen principalmente una de ellas. Los órganos colegiales de quienes se asevera las desempeñan, pueden llamarse "organismos".

Que toca a la Contraloría ser judicatura de cuentas o hacienda y le competen atribuciones administrativas relativas a ellas y la de velar por la regularidad de las normas que les conciernen, se alcanza a comprender en el confuso texto transcrito, que llega a decir le corresponde controlar el control, y que inventa el vocablo "normatividad". La autonomía significa (apartado 248) que las normas que dicta el Contralor para cumplir las finalidades de su cargo, en determinadas competencias son definitivas, y no puede darse su contenido por las de otro órgano.

Es interesante para el nombre de Contralor en relación a su carácter, recordar al apartado 1.069, el cual, con el apartado 1.070, tratan de él dentro de las cuatro últimas Constituciones que entraron en vigor.

3.013.—Siguiendo a las Constituciones de 1945, 1946 y 1967 (apartados 1.044 y 1.045), exprésase que (Art. 31, k) "los conflictos colectivos de trabajo son sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los trabajadores y empleadores, presididos por un funcionario del trabajo; tribunales que son los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos".

3.014.—Sólo de pasada anotemos que al tratar del sorteo como medio de radicar la competencia se habla (Art. 105) de los "jueces" "del trabajo e inquilinato y demás jueces especiales".

PARTE IV: *Jurisdicción no Judicial*

I.—Enunciado

3.015.—Como en las demás ecuatorianas, según lo manifiesta el apartado 1.084, en la nueva Constitución no toda la jurisdicción es judicial; participan de la Función Jurisdiccional órganos no especializados en ésta, es decir órganos no judiciales: la Cámara Nacional de Representantes, el Plenario de las Comisiones Legislativas, el Presidente de la República y el Tribunal de Garantías Constitucionales; los dos primeros, órganos legislativos; órganos administrativos, los otros dos.

II.—Cámara Nacional de Representantes

3.016.—Participa de la Función Jurisdiccional ejerciendo las facultades de juzgar a ciertos órganos estatales, ordenar enjuiciamientos, extinguir penas, e inspeccionar las actividades de los órganos judiciales.

3.017.—A semejanza de lo que puntualizan para "el Legislador" las Constituciones de 1830, 1851 y 1945 (apartado 1.092, B); compete a la Cámara Nacional de Representantes juzgar a ciertos órganos estatales: le corresponde "proceder al en-

juiciamiento político del Presidente y del Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Fiscal, del Tribunal Supremo Electoral y de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad" (Art. 59, f). La destitución, tratándose de Ministro de la Corte Suprema, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o del Tribunal Fiscal, cabe sólo por causa contemplada "en la ley" (Art. 101), como lo vimos en los apartados 3.009 (E) y 3.011. También la responsabilidad ministerial se arregla a "la ley" (Art. 85), como lo manifiesta o indica el apartado 3.051.

Según se entiende por el apartado 1.266 (B), la censura, sanción administrativa, puede calificarse de política porque se atiende para imponerla entre otros extremos a la ideología, y así, darse el mismo adjetivo al procedimiento que conduce a la censura. El "enjuiciamiento" materia del texto transcrito no puede conceptuarse político: es enjuiciamiento penal.

3.018.—Como resulta de lo dispuesto sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales en lo jurisdiccional según aparece del apartado 3.023, le toca a la Cámara ordenar enjuiciamientos con vista de acusaciones que reciba.

3.019.—Puede la Cámara "conceder amnistía general por delitos políticos e indultos colectivos por delitos comunes cuando lo justifique algún motivo trascendental" (Art. 59, k). Para este extremo remitímonos a los apartados 1.097 y 1.098.

3.020.—Se asigna a la Cámara la inspección del ejercicio de la Función Judicial, imponiendo a "Los Presidentes de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" el deber de informarle "anualmente por escrito" "sobre sus labores y programas" (Art. 108).

La inspección que versa sobre lo jurisdiccional, lo es; explican los apartados 1.441 y 1.785.

Para comparaciones respecto de las Cartas Políticas de 1929, 1945, 1946 y 1967, trasladémonos al apartado 1.099.

III.—Plenario de las Comisiones Legislativas

3.021.—Se le aplica lo dicho de la Cámara Nacional de Representantes en el apartado 3.018.

IV.—Presidente de la República

3.022.—Al exceptuar de la facultad presidencial extraordinaria de suspender las garantías constitucionales al acto de "disponer el confinamiento fuera de" capital de provincia o "a distinta región de la que viviere el afectado" (Art. 78, n, 6), se indica que en esa facultad se involucra con limitaciones la de confinar. El confinamiento es pena, como lo expresa el apartado 1.108 en el segundo párrafo.

V.—Tribunal de Garantías Constitucionales

3.023.—Le compete preparar el juzgamiento de las infracciones de la Constitución: "conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución; preparar la acusación contra los responsables y, salvo lo dispuesto en la ley penal, presentar a la Cámara Nacional de Representantes o, en receso de ésta, al plenario de las Comisiones Legislativas para que, según el caso, los enjuicien u ordenen enjuiciarlos" (Art. 141 Nº 3).

No se refiere el texto transcrito sólo a infracciones de órganos estatales, ni siquiera en cuanto a la intervención de la Cámara o el Plenario de las Comisiones; difiriendo así de parecidas atribuciones de que tratan los apartados 1.125 y 1.126. Si la acusación se presenta ante el Plenario de las Comisiones, él ordenará el enjuiciamiento, pues ninguno le compete; aunque resulta extraño que

ordene a la Cámara. Esta realizará el enjuiciamiento del acusado, si se comprende entre aquéllos de que debe conocer; caso contrario, lo ordenará. Se hermanan la oscuridad y la complejidad.

Cuestión IV: La Fundación Administrativa

PARTE I: *Idea General*

3.024.—Llamando, con propiedad como lo indica el apartado 1.134, Ejecutiva a la Función Administrativa; sobre ésta trata, aunque no sólo en el Título que dice consagrársela, la nueva Carta Política desde diversos puntos de vista o distintos aspectos, que, adoptando, y en algo adaptando, el orden que se observa en la distribución de materias dentro del Título Doce, consideramos conforme al siguiente: actos administrativos, partes o ramas de la Función Administrativa, circunscripciones en que se divide el territorio principalmente para el ejercicio de aquélla, órganos especializados en la misma, intervención de otros órganos en su ejercicio.

PARTE II: *Los Actos Administrativos*

I.—Actos Ejecutivos

3.025.—A los actos ejecutivos, especie primera de los actos administrativos según el apartado 1.134, se alude por la facultad presidencial de "mantener el orden interior" (Art. 78, d), a la que respecto de aquéllos explican los apartados 1.146, 1.147 y 1.148.

II.—Normas Administrativas

3.026.—La referencia de normas administrativas, cuya división presentan los apartados 1.139, 1.140 y 1.141, y cuya distinción en centrales y locales, con relación al Derecho Constitucional ecuatoriano, el apartado 1.151; es corta, si bien no sencilla, en la nueva Constitución.

3.027.—La mención que, concerniendo a vínculos de Administración y Legislación, lo es de las normas por las que el Presidente de la República aplica las leyes; se reduce sólo a "reglamentos" (Art. 78, c). Competen, a la Corte Suprema, la "reglamentación correspondiente" al precepto de la gratuidad impuesta para la "administración de justicia" (Art. 94), y dictar "el reglamento" para cierto sorteo (Art. 105); a la Contraloría, la "reglamentación" enderezada hacia "los fines" que se le fijan (Art. 113). Tratando de la constitucionalidad de las normas (Arts. 137 y 141 Nº 2), se mientan entre éstas los "reglamentos", que son normas administrativas generales y universales de conformidad con el apartado 1.140 (a), y además los "decretos", "acuerdos" y "resoluciones", normas administrativas para cuyo nombre recordamos al apartado 1.142.

Materia de normas administrativas presidenciales más bien que clase de normas son los "planes de desarrollo" que elabora "el Consejo Nacional de Desarrollo" y que adquieren trascendencia jurídica una vez "aprobados por el Presidente de la República" (Arts. 89 y 91).

3.028.—En la enumeración que citamos en el primer párrafo del apartado 3.027, se comprenden las "Ordenanzas", de las que, como lo sabemos por el apartado 2.918, se expresa (Art. 124) que por ellas se "manifiesta" la "facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios". Para este extremo volvamos al apartado 1.158 en sus párrafos segundo y tercero.

PARTE III: *Ramas o Aspectos de la Administración*

I.—Su distinción

3.029.—Considéranse las tres ramas de la Administración, distinguidas en el apartado 1.163: la Administración directa, la Administración represiva y la Administración preventiva.

II.—Administración directa

3.030.—Al examinar las referencias de la Administración directa, definida en el apartado 1.165; adoptamos la división que contiene el apartado 1.169: servicios públicos sin especificación, lo económico y lo cultural.

3.031.—Concierne al concepto general de los servicios públicos que da el apartado 1.166, preceptuar, siguiendo en mucho a las tres últimas Constituciones (apartado 1.171, primer párrafo), que el Estado los preste en materias conexas con la economía y la cultura: Arts. 2, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 45, 46, 51, 128. Versa sobre sujetos a quienes se asignan, el texto que comprende entre las "entidades del sector público" "las personas jurídicas creadas por ley" "para la prestación de servicios públicos" (Art. 125).

A servicios públicos locales alude manifestar (Art. 120) que el Consejo provincial "propende al progreso de la provincia", y mienta (Art. 125) al abarcar entre las "entidades del sector público" "las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos". Ese "acto" lo es administrativo, como lo sabemos por los apartados 1.151, 2.918 y 3.028.

3.032.—Para tratar de lo económico nos sujetamos al criterio que prima en el esquema del apartado 1.174, cuyas subdivisiones f, h, i y j son inaplicables.

Planes de desarrollo que, siendo la materia de normas administrativas, las constituyen aprobados por el Presidente de la República; se elaboran por el Consejo Nacional de Desarrollo (Arts. 89 y 91), como lo dice el apartado 3.027 en su segundo párrafo. No es apropiado tratar de ellos como antecedente de la iniciativa presidencial en lo legislativo: así los vimos dentro de esto, en la subdivisión A del apartado 2.999. Se puntualizan como finalidad de conceptuar a ciertas "entidades" como integrantes del "sector público" "la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado" (Art. 125). "El Estado" (Art. 46) ejercitará "sus

actividades" en algunas "ramas" de la economía que expresa el apartado 2.935 en la subdivisión c de la B. Conciernen a lo económico en general las determinaciones de lo monetario, según las que (Arts. 54 y 55) "la conducción de la política en lo referente a la moneda nacional" "corresponde" a la "Junta Monetaria"; al "Banco Central del Ecuador", la ejecución de esa "política" y la "emisión de monedas metálicas y de billetes", y al Presidente de la República, fijar la "forma de establecer la relación" del "cambio internacional" del "Sucre", "unidad monetaria", y modificarla.

Menciónanse numerosas sociedades consagradas al desarrollo económico en general: las que integran el "sector público" (Art. 125) según lo vimos en el apartado 2.921 y, como sujetas a la Superintendencia de Bancos (Art. 114), las "instituciones bancarias, de seguros, financieras, de capitalización, de crédito recíproco", además de "la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional", comprendida dentro de las entidades integrantes del "sector público".

Administración enderezada al progreso material, aunque posiblemente asimismo legislación, implican los preceptos de que "El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propende al incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos"; "La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad" (Art. 45).

A determinados aspectos del bienestar económico atienden las prescripciones de que "El Estado participará en empresas de economía mixta para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público" (Art. 46), y "Debe crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y estimular a la empresa agrícola" (Art. 51); así como lo de que "Se organiza y fomenta la colonización, para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional" (Art. 51).

Relaciónanse con las finalidades de la beneficencia las disposiciones de que se atienda "a la salud de la población y el saneamiento ambiental de las ciudades y el campo, por medio de la socialización de la medicina, de los diferentes organismos encargados de su ejecución y de la creación de la correspondiente infraestructura, de acuerdo con la ley; la aplicación de programas tendientes a eliminar el alcoholismo y otras toxicomanías y a disminuir la mortalidad infantil" (Art. 29); y "El Estado" "Provee de los medios de subsistencia a quienes carecen de recursos y no estén en condiciones de adquirirlos, ni cuente con persona o entidad obligada por la ley a suministráselos" (Art. 30).

El Presidente de la República investido de facultades extraordinarias puede (Art. 78, n. 4) "cerrar o habilitar puertos temporalmente"; como dentro de las Constituciones de 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1946 y 1967 (apartado 1.181, C, a, d').

3.033.—Se ejerce la Administración en lo cultural, sin excluir que sean señalamiento de materia de la Legislación, cumpliendo los preceptos por los que:

A.—"El Estado fomenta y promueve la cultura, la creación artística y la investigación científica y vela por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación" (Art. 26);

B.—"El Estado formula y lleva a cabo planes para erradicar el analfabetismo" (Art. 27 duodécimo inciso);

C.—"El Estado suministra ayuda a la educación particular gratuita, sin perjuicio de las asignaciones establecidas para dicha educación y para las universidades particulares" (Art. 27 último inciso);

D.—El "Estado crea e incrementa el patrimonio universitario y politécnico" (Art. 28 segundo inciso);

E.—"Cuando" la "educación en el nivel primario y en el ciclo básico del nivel medio" "se imparta en establecimientos oficiales, se proporciona gratuitamente los servicios de carácter social" (Art. 27 inciso noveno), carácter vago que sin duda alude a lo administrativo y que versa sobre "servicios" que se prestarán "Cuando se imparta" la educación en "establecimientos oficiales", sin puntualizar donde se proporcionarán:

F.—"Los consejos provinciales y las municipalidades puecen colaborar" para la "ayuda a la educación particular gratuita" (Art. 27 último inciso).

III.—Administración Represiva

3.034.—De la Administración represiva, cuyo concepto formula el apartado 1.190, y cuyo nexo con la Fuerza Pública indican los apartados 1.192 y 1.193; hay, como dice el apartado 1.197, clara referencia por lo que puntualiza el papel del Presidente de la República, la rectoría de la Fuerza Pública, y la finalidad de ésta.

Corresponde al Presidente de la República (a semejanza de lo visto en el apartado 1.198), "mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado, determinar la política de seguridad nacional" (Art. 78, d). El añadido, nuevo, relativo a la "seguridad nacional", es redundante aumentando a una finalidad cierto medio, o es peligroso al distinguir lo nacional y lo estatal (apartado 2.905).

Se relaciona (apartado 1.199) con el papel enunciado, comprenderse entre las facultades extraordinarias presidenciales la de "invertir para defensa del Estado los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia social" (Art. 78, n, 2). Es oportuno anotar que de esta facultad es titular el Presidente de la República "en caso de conflicto internacional o de inminente invasión", y que el antecedente para aquéllas puede consistir en "caso de inminente agresión

externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna" (Art. 78, n, primer inciso).

Corresponde al Presidente de la República "ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública" (Art. 78, h), cuya rectoría le otorgan todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 1.201).

A la Fuerza Pública tocan (apartado 1.201) "la conservación de la soberanía nacional", "la defensa de la integridad e independencia del Estado y" "la garantía de su ordenamiento jurídico" (Art. 128). Si la Soberanía se traduce en independencia (apartado 200), separar la Soberanía nacional y la independencia del Estado entraña un contrasentido o una peligrosa contraposición de Estado y Nación, como lo indica el apartado 2.905.

Con impropiedad y todo, lo que les corresponde sobre el Orden interno y la seguridad exterior del Estado, vincula al Presidente de la República y a la Fuerza Pública en torno de la Administración represiva.

3.035.—Con ésta vincúlase, a través del concepto de policía, la facultad extraordinaria presidencial (Art. 78, n, 5) de "establecer censura previa en los medios de comunicación social" (apartado 1.209).

IV.—Administración Preventiva

3.036.—Atentos su concepto y división, vistos en los apartados 1.202 y 1.203, y la idea de policía que enuncia el apartado 1.205; afirmamos que en la nueva Carta Política la Administración preventiva se toma en dos de sus aspectos: los que consisten en nombramiento y Administración financiera.

3.037.—Recordando lo expuesto por el apartado 1.212 sobre la noción de nombramiento, y por el apartado 1.213 sobre la congruencia de ocuparse del nombramiento al examinar en conjunto la posición de los órganos sobre quienes recae; y las distinciones que formulan los apartados 1.217 y 1.218 cuanto a la calidad de su autor, los apartados 1.219 y 1.220 por

la relación jerárquica de quien lo otorga y aquél en quien recae, y los apartados 1.221 y 1.222 en atención a las especies; citemos:

A.—En cuanto a la calidad del autor:

a) Si éste es un órgano estatal: a') simple: el nombramiento que de los Ministros de Estado compete al Presidente de la República (Arts. 78, e, y 85); b') compuesto: el nombramiento que de los "magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" corresponde a la Cámara Nacional de Representantes (Art. 101);

b) Si consiste en múltiples órganos estatales vinculados para efectuar el nombramiento: los que de Contralor General, Procurador General y Superintendentes de Bancos y Compañías realiza la Cámara "a base de las ternas" "enviadas por el Presidente de la República" (Art. 59, j);

c) Si en un conjunto de individuos que actúan como si fueran órgano estatal, la designación que del Presidente de la República toca a los ciudadanos (Art. 74);

B.—En cuanto a la relación jerárquica de autor y destinatario del nombramiento:

a) Si el primero es superior del segundo, la designación que de los Gobernadores compete al Presidente de la República (Arts. 78, e, y 119);

b) Si la categoría de ambos es igual, el nombramiento que de los referidos Magistrados de Tribunal efectúa la Cámara Art. 101);

c) Si quien recibe el nombramiento es más elevado en la jerarquía que quien lo otorga, el que de Presidente de la República confieren los ciudadanos (Art. 74);

C.—En cuanto a la especie:

a) Como nombramiento simple, el que de los Ministros de Estado realiza el Presidente de la República (Arts. 78, e, y 85);

b) Como nombramiento compuesto no complejo, el que de Magistrados de los Tribunales, la Cámara (Art. 101);

c) Como nombramiento complejo, los de Contralor General, Procurador General y Superintendentes de Bancos y Compañías, realizados por la Cámara previa terna del Presidente de la República (Art. 59, j).

3.038.—Guiándonos por lo expuesto en los apartados 1.241 y 1.242 y los que éste cita, y considerando carecer la nueva Carta Política de disposiciones consagradas a la formación de las haciendas locales y especiales; agrupemos los preceptos de aquélla relativos a la Administración financiera según versen sobre:

A.—Ingresos en general: a) el que (Art. 59, d) faculta a la Cámara Nacional de Representantes para "establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos"; b) el que (Art. 78, g) al Presidente de la República, para "contratar y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la ley";

B.—Tributos en general: a) el que (Art. 52) instituye "los principios básicos de igualdad y generalidad" para el "régimen tributario"; aunque sólo para los impuestos es necesario considerarlos, como lo explica el apartado 1.229; b) El que sujeta a "la ley" la "creación de nuevos gravámenes para la financiación del presupuesto" (Art. 72); c) el de que (Art. 53) "Sólo se pueden establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente"; aserto respecto del que observamos, en primer término que, inexactamente, se conceptúan actos legislativos las "Ordenanzas" de los cuerpos autónomos provinciales y cantonales (Art. 124), como lo sabemos por los apar-

tados 2.918 y 3.028, y en segundo lugar, que la calidad de "competente" nada significa si no se determina o indica la norma por la que se la tiene, como manifiesta el apartado 277;

C.—Especies de tributos: a) el que comprende entre las facultades presidenciales extraordinarias (Art. 78, n, 1) la de "decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones", refiriéndose así a los tributos que no consistan en tasas, pues indica conceptuar contribuciones a los impuestos, distintos de ellas según el apartado 1.227; b) el de que (Art. 53) "Las tasas se crean y regulan de acuerdo con la ley".

PARTE IV: *Circunscripciones Administrativas*

3.039.—Divídese el territorio sobre todo para el ejercicio de la Función Administrativa, como dentro de todas las Constituciones excepto la primera (apartados 1.256, 1.257, 1.258 y 1.259), en provincias, cantones y parroquias (Art. 117); pero usando un lenguaje complicado y oscuro que, separando los conceptos de circunscripción y territorio y distinguiendo lo administrativo y lo nacional, alude a que la autonomía administrativa se compagina con la centralización estatal, según se explica por los apartados 248, 236 y 238. Al contraponer lo administrativo y lo nacional (Art. 118), háblase, para lo primero, de "descentralización", y para lo segundo, de "desconcentración", término inventado al margen del castellano.

3.040.—Organos centrales (apartado 235) del Estado establecidos para esas circunscripciones son, respectivamente, como en las últimas cinco Constituciones (apartado 1.261), los Gobernadores, los Jefes políticos y los Tenientes políticos, de quienes se asevera inexactamente ser "Dependientes de la Función Ejecutiva" (Art. 119). ¿Cómo depender de una Función?. Alúdese a que son subordinados del Presidente de la República.

PARTE V: *Organos Administrativos*

I.—El Jefe del Estado

3.041.—Al asignarse (Art. 73) la "Función Ejecutiva" al "Presidente de la República", dícese de éste que "representa al Estado". Aseverándolo, se alude a que es el Jefe del Estado, Jefe de Estado republicano en concordancia con una de las cualidades dadas al "gobierno" (Art. 1); pero se usa un verbo que no traduce la idea exactamente: como lo manifiesta el apartado 94, el Jefe del Estado representa o simboliza una cualidad del Estado, de su Orden jurídico, la unidad.

De los conceptos de competencia y representación, que ofrecen los apartados 163 y 164, resulta que al decir que el Presidente de la República representa al Estado se afirma que puede en general obrar por el Estado, a nombre de éste, sembrando así un germen de peligro para el conjunto del Orden constitucional. Véase el apartado 1.267, para una comparación.

3.042.—Como en todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 1.270), el marco dentro del que debe actuar el Jefe del Estado, puede ampliarse extraordinariamente. Las circunstancias antecedentes son "inminente agresión externa", "guerra internacional" o "grave conmoción o catástrofe interna" (Art. 78, n), a semejanza de lo dispuesto por la Constitución de 1946 (apartados 1.275 y 1.279) en cuanto a los conceptos de ellas y su extensión en lo tocante a su realización material. El ensanche extraordinario, al que entraña "declarar el estado de emergencia nacional", se produce por el Jefe del Estado, "notificando a la Cámara Nacional de Representantes si estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales" (Art. 78, n); a diferencia de las Constituciones que rigieron, según aparece de los apartados 1.281 y 1.282. Finaliza si lo da por terminado el Presidente de la República, notificándolo "a la Cámara Nacional de Representantes o al Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso, sin perjuicio del informe que debe rendir ante el organismo correspon-

diente" (Art. 78, ñ), sobre el que surge duda, porque el Título IV de la Parte II distingue de los otros órganos del Estado unos que llama organismos, y son el Tribunal Supremo Electoral, el que ejerce el Ministerio público, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias de Bancos y Compañías (apartado 3.012); o si revoca "la declaratoria" la Cámara o en su receso el Tribunal de Garantías Constitucionales (Art. 78, n, último inciso); así descuella por su latitud en lo temporal en el conjunto del Derecho Constitucional ecuatoriano, conjunto que en lo pertinente presentan los apartados 1.317, 1.318, 1.319, 1.320, 1.321 y 1.322. Comprende un conjunto de facultades que se enumeran, a semejanza de la Constitución de 1869 (apartado 1.324); pero una la reserva para la emergencia internacional (Art. 78, n, 2).

De entre las facultades presidenciales extraordinarias versan sobre la Administración, pudiendo calificarse de administrativas, las de (Art. 78, n, 4, 2, 1) "cerrar o habilitar puertos temporalmente"; "invertir para defensa del Estado los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia social"; "decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones"; vistas ya en los apartados 3.032, 3.034 y 3.038 (C, a).

Del conjunto de lo expuesto sobre ampliación extraordinaria del marco en que debe actuar, se concluye que en cuanto a ella el Jefe del Estado es titular de autoridad más extensa en la nueva Constitución que en ninguna de las otras ecuatorianas excepto la primera (apartado 1.329).

3.043.—Como en todas las Constituciones (apartado 1.330), se puntualizan (Art. 74) los requisitos que han de reunirse para ser Jefe del Estado; pero, de manera extravagante, se coloca entre ellos la de ser electo, indicando así que serlo es indispensable para la idoneidad en la formación y en la manifestación de la voluntad (apartado 721):

A.—Nacionalidad originaria; como en las Constituciones de 1835, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.334);

B.—Ciudadanía, como en todas (apartado 1.340); pero con la particularidad de que, al no excluir la condición de analfabeto, abre la puerta para quien se caracteriza por ella, a la Presidencia de la República, pues ninguna norma puede añadir exigencia;

C.—Edad que alcance los treinta y cinco años; como en las Constituciones de 1835, 1852, 1861, 1869, 1884, 1897 y 1946 (apartado 1.342);

D.—Afiliación a "uno de los partidos políticos reconocidos legalmente", la que en lo pasado no se impuso;

E.—Ser electo "por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley"; lo cual tampoco en cuanto a esa mayoría (apartado 1.354).

3.044.—Establécense, como en todas las Constituciones ecuatorianas (apartado 1.350), incompatibilidades, cuyo sentido recuerda el apartado 1.349, impidiendo (Art. 79) sea electo Presidente de la República: a) "quien haya ejercido la Presidencia de la República", aunque fuera provisional su desempeño, el cual en nada tiene que ver ni con el concepto de inhabilidad ni con la idea a que responden las incompatibilidades, ni es justo fuere pariente del Presidente de la República, en ejercicio, "quien fuere pariente del Presidente de la República, en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad"; a semejanza de lo dispuesto por las cuatro últimas Constituciones (apartado 1.350, F); pero originando, por defecto de la redacción, duda sobre si el nexo se refiere sólo a quien ejerce la Presidencia como Jefe del Estado titular; o a quien la desempeña, sin distingos; c) "quien haya ejercido la Vicepresidencia de la República en

el período inmediatamente anterior a la elección"; d) "quien sea Ministro Secretario de Estado al tiempo de la elección o seis meses antes de ésta", como en las dos últimas Constituciones (apartado 1.350, A); e) "quien sea miembro activo de la Fuerza Pública o lo hubiere sido seis meses antes de la elección", como en la Constitución de 1967 (apartado 1.350, G); f) "quien sea ministro o religioso de cualquier culto", como en la Constitución de 1967 (apartado 1.350, H); g) "quien personalmente o como representante de personas jurídicas tenga contrato con el Estado"; h) "quien sea representante legal de compañías extranjeras".

3.045.—El período presidencial es de cinco años (Art. 73), por vez primera en el Derecho Constitucional ecuatoriano (apartado 1.358); pero no se lo dice en forma congruente, sino que se lo indica al expresar que "dura 5 años en el desempeño de sus funciones"; pese a que (Art. 75) hay otras causas, además de la "terminación del período para el cual fue elegido", en virtud de las que "cesa en sus funciones y deja vacante el cargo".

Asimismo (Art. 73) por vez primera (apartado 1.359), se prohibe en absoluto la reelección, a cuyo impedimento se aplica lo dicho en el segundo párrafo del apartado 2.976 y en la subdivisión A del apartado 3.044. Anotemos que el impedimento nace del Art. 79, y no del Art. 73 en sí mismo: lo explica, con relación al Art. 78 de la Constitución de 1929, según el cual el Presidente de la República "no podrá ser reelegido". el apartado 1.361 en concordancia con el apartado 1.360.

3.046.—Por el apartado 3.017 conocemos ya que el Presidente de la República responde ante la Cámara Nacional de Representantes por cualquiera infracción cometida "en el ejercicio de funciones oficiales", y que la sanción que puede imponerle aquélla es la "destitución" (Art. 59, f). Recuérdese (apartado 23) que la infracción se divide en civil y penal. Contradícese a la tesis de limitar la responsabilidad presidencial expuesta en el apartado 1.366; pero en la extensión de ella no difiere

notablemente la nueva Carta Política de lo establecido por las que alcanzaron vigencia y no son las dos primeras (apartado 1.373).

Atañe en algo a la responsabilidad del Presidente de la República hablar de sus "atribuciones y deberes" enumerando lo que le compete (Art. 78): como lo hacen las Constituciones de 1861, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.374).

A que sea efectiva esa responsabilidad, tienden la prohibición, del mismo género que una contenida en las Constituciones pasadas (según aparece del apartado 1.375), de que el Jefe del Estado, "durante el desempeño de sus funciones", se ausente "del país sin autorización de la Cámara Nacional de Representantes, o, en receso de ésta, del Tribunal de Garantías Constitucionales", y también la de "ausentarse de Quito por más de treinta días consecutivos" (Art. 77): aunque haya autorización para "ausentarse del país", se prohibe la ausencia de Quito "por más de treinta días consecutivos". Transgredir cualquiera de las dos prohibiciones entraña "abandono del cargo", causa de que el Presidente de la República cese "en sus funciones" y deje "vacante el cargo" (Art. 75, e), a semejanza de lo prescrito por las Constituciones de 1945, 1946 y 1967, para cuya comparación con las otras véase al apartado 1.376.

A la conexa prohibición de que el Presidente de la República se ausente "del país durante el año inmediatamente posterior a la cesación de sus funciones, sin previa autorización de la Cámara Nacional de Representantes o del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso" (Art. 77 último inciso); no se acompaña de consecuencia para su transgresión.

3.047.—A.—De cese temporal del Presidente de la República se habla tan sólo al disponer que en caso de darse y en el de falta definitiva será subrogado (Art. 76). Véanse los apartados 1.379 y 1.380.

B.—El cese definitivo, o cese puramente tal, se produce (Arts. 59, f y g, y 75) por: a) "terminación del período para el cual fue elegido", como en todas las Constituciones (apartado 1.381, B); b) "muerte", también; c) "renuncia aceptada" por la Cámara; d) "incapacidad física o mental permanente, declarada por" aquélla; a semejanza de las Constituciones de 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.381, E); e) "destitución", proveniente de dicho Organo colegial; a semejanza de las Constituciones de 1830, 1851 y 1945 (apartado 1.381, D, a); f) "abandono del cargo", sobre el que no se dice quien lo declarará.

3.048.—A.—En caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, lo subrogarán: a) el Vicepresidente de la República; b) el Presidente de la Cámara Nacional de Representantes, y c) el de la Corte Suprema de Justicia (Art. 76).

B.—Se establece, según lo hemos visto, un órgano caracterizado por el papel de subrogante del Presidente de la República, el Vicepresidente de la República como en las Constituciones de 1830 (Vicepresidente del Estado), 1835, 1843, 1845, 1852, 1861, 1884, 1897, 1946 y 1967 (apartado 1.385). Se lo designa como al Presidente de la República en el mismo acto (Art. 80), para igual período, sin posible reelección (Art. 81). Se asimilan también requisitos y, "en cuanto sean aplicables", "incompatibilidades" (Arts. 81 y 84). "En caso de falta", si no "fuere definitiva", le subrogarán el Presidente de la Cámara y el de la Corte Suprema; si lo fuere, "la Cámara Nacional de Representantes procede a designar el Vicepresidente por el tiempo que faltare para completar el correspondiente período constitucional" (Art. 83).

"El Vicepresidente, cuando no ejerza la Presidencia de la República, es Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo" (Art. 82). Por esto, lo consideramos en lo consagrado al Presidente de la República y al tratar de aquel Consejo. Para comparación, léase el apartado 1.388.

C.—No se expresa hasta cuando subroga el Vicepresidente al Presidente en caso de falta definitiva de éste. Se entiende que hasta que se complete su período, por lo dicho de la falta definitiva del Vicepresidente. Entre los casos de esta falta no se indica comprender el de que reemplace al Presidente por igual falta.

Se habla del Vicepresidente que ejerce la Presidencia: nunca, de que el Vicepresidente llegó a Presidente. Sólo a quien fue electo para Jefe del Estado, corresponde el título de Presidente de la República, título para el que vamos al segundo párrafo del apartado 1.393.

II.—Los Ministros de Estado

3.049.—Los nombra y puede removerlos libremente el Jefe de Estado (Art. 85), quien, como nunca en el Derecho Constitucional ecuatoriano (apartado 1.399), determina su "número y denominación" (Art. 86); aunque se imponen "Ministros que presiden los frentes económico, interno, externo y militar", puntualizando la integración del "Consejo Nacional de Desarrollo" (Art. 90).

"Para ser Ministro se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos de ciudadanía y tener treinta años de edad, por lo menos" (Art. 87); como dentro de las Constituciones de 1845, 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.404).

3.050.—"El despacho de los negocios del Estado se halla a cargo de los Ministros, quienes" "representan" al "Presidente" "en los asuntos atinentes al Ministerio a su cargo y responden por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación, de acuerdo con la ley" (Art. 85).

Si, en la única acepción aplicable, se toma a "negocio" como "dependencia", es inexacto que los del Estado se hallen a cargo de los Ministros, ya que según la Constitución los hay a cargo de otros órganos que establece, como la Cámara, el Tribu-

nal de Garantías Constitucionales, la Corte Suprema. Entiéndese por Estado a la Administración, pese a que, como lo expone el apartado 2.905, se lo toma por múltiples preceptos en su acepción propia y en sentido de lo contrapuesto a lo autónomo, es decir lo central no reducido a lo administrativo.

En los apartados 163, 164 y 170 manifestamos que la competencia consiste en la medida en que se actúa por el Estado; que, siendo la representación la relación de dos por la cual la voluntad del uno vale como voluntad del otro, el órgano del Estado lo representa en tanto en cuanto competente; que, si se considera obrar un órgano estatal por otro, se alude a un caso de subordinación y "supraordinación" de órganos, o a uno de cierta cooperación de órganos incompletos. Por cuanto, en vez de indicarse, como en las Constituciones pasadas, que los Ministros completan al Presidente de la República (Presidente del Estado dentro de la Constitución de 1830) en su capacidad como órgano del Estado, se dice que lo representan; puede entenderse, o que el Presidente de la República sólo actúa a través de un Ministro, o que con un Ministro que completa su capacidad. Recuérdese que nombrar un órgano a otro no significa ser el primero superior del segundo (apartado 173).

3.051.—La destitución, acompañada de inhabilidad para ocupar Ministerio "dentro del mismo período presidencial" (Art. 87), es pena que carece de los caracteres propios de la sanción administrativa, de los propios de la censura, según se revela en el apartado 3.017 como recordatorio del apartado 1.266 (B).

Desaparece la mitigación que por la Carta Política de 1878 y las siete posteriores recibe el régimen presidencial a causa del establecimiento del voto de censura, al que añade el voto de desconfianza la de 1929, la cual así acentúa los caracteres parlamentarios (apartados 1.395, 1.396 y 1.266); pero ese régimen es un tanto extraño: puede entenderse que la Administración se desempeña por un conjunto de órganos de los cuales el primero sólo participa de la rama de la preventiva que consiste en el nombra-

miento (apartado 1.212), y por otros a quienes el primero designa y puede remover libremente; o que el primero ejerce la Función Administrativa con la cooperación de los demás.

Por la representación, al Jefe del Estado puede exigirse responda por los actos de los Ministros; pese a que por su índole los Ministros responden por los actos del Jefe del Estado. Relaciónase con la extravagancia anotada que los Ministros responden según la ley, y nada se dice que limite la responsabilidad presidencial, la que, por un nuevo contrasentido, es más amplia que la ministerial.

III.—El Tribunal de Garantías Constitucionales

3.052.—Este Tribunal, establecido también por las Constituciones de 1945 y 1967 (apartado 1.441), se compone de "tres miembros elegidos por la Cámara Nacional de Representantes"; "el Presidente de la Corte Suprema de Justicia"; "el Procurador General"; "el Presidente del Tribunal Supremo Electoral"; "un representante del Presidente de la República"; uno "de los trabajadores"; uno "de las cámaras de la producción", y "dos representantes por la ciudadanía elegidos por sendos colegios electorales", los que se integran, uno, por los "alcaldes cantonales y otro por los prefectos provinciales"; "elige, de entre sus miembros, un presidente y un vicepresidente que duran un año en sus funciones" (Art. 140).

"La ley determina las normas para su organización", "funcionamiento" y "procedimientos" (Art. 140).

Los vocales caracterizados como "representantes" "deben ser ecuatorianos por nacimiento, estar en goce de los derechos de ciudadanía y tener, por lo menos, 25 años de edad". Ellos y los "miembros" mentados en primer término, "son designados para el período de un año y pueden ser reelegidos" (Art. 140).

"Los Ministros y el Contralor General pueden concurrir a las sesiones del Tribunal y participar en sus deliberaciones, sin voto" (Art. 140).

3.053.—"El Tribunal de Garantías Constitucionales informa anualmente por escrito a la Cámara Nacional de Representantes sobre el ejercicio de sus funciones" (Art. 142).

3.054.—Dentro del papel de este Tribunal (Art. 141) destácase el de cuidar de la regularidad de las normas administrativas. Aplícasele lo dicho en el apartado 1.441.

IV.—Ministerio Público

3.055.—Diciendo tratar de la "Procuraduría General del Estado", la nueva Constitución ocúpase del "Ministerio Público", que "se ejerce por el Procurador General del Estado, los Ministros y Agentes Fiscales y los demás funcionarios que determine la ley, que establece sus atribuciones, deberes, las causas de su remoción y la forma de subrogación" (Art. 110).

"El Procurador General es el único representante judicial del Estado y puede delegar dicha representación de acuerdo con la ley. Debe reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia y dura cinco años en sus funciones" (Art. 111). Contemplada su remoción, es inexacto que dure cinco años en sus funciones: es electo para ese período, por la Cámara, "a base" de la terna que será enviada "por el Presidente de la República" (Art. 59, j).

De la declaración de autonomía de la Procuraduría General del Estado (Art. 112) se ocupa el apartado 2.923 en su último párrafo. Del Ministerio público en general, el apartado 954; con referencia al Derecho Constitucional ecuatoriano, los apartados 1.453 y 1.454.

V.—Organos cuya competencia abarca circunscripciones administrativas

3.056.—Comprenden órganos locales y órganos centrales, distinguidos en el apartado 172.

3.057.—Los órganos locales son provinciales y cantonales, lo vimos en el apartado 2.918.

3.058.—El apartado 3.040 mienta los órganos centrales que se establecen para las provincias, cantones y parroquias.

De los Gobernadores, dícese que compete al Presidente de la República nombrarlos y removerlos "libremente" (Art. 78, e). Los Jefes y Tenientes políticos caen bajo la regla (Art. 78, e) de que puede nombrarlos y removerlos si así lo preceptúa la ley, en los términos que ésta fije. Para comparaciones, véanse los apartados 1.457 y 1.458.

VI.—Consejo Nacional de Desarrollo

3.059.—Este Consejo "fija las políticas generales económicas y sociales del Estado", y además "la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas, para la solución de los problemas nacionales, de acuerdo a los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los padres" (Art. 89). Sus "políticas" y "planes", "una vez aprobados por el Presidente de la República, son ejecutados y cumplidos, de manera obligatoria, por los respectivos Ministros y por las entidades del sector público. Sus directivos son responsables de su aplicación" (Art. 91 primer inciso).

"Cuando estas políticas y planes requieran modificación, reforma o expedición de leyes, el Presidente de la República presenta a la Cámara Nacional de Representantes o al plenario de las Comisiones Legislativas los correspondientes proyectos" (Art. 91 segundo inciso).

3.060.—"El Consejo Nacional de Desarrollo está integrado por los siguientes miembros: el Vicepresidente de la República, quien lo preside; los Ministros que presiden los frentes económico, interno, externo y militar; un delegado de la Cámara Nacional de Representantes; el Presidente de la Junta Mo-

netaria; un representante de los trabajadores organizados; un representante de las Cámaras de la producción; y, un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas"; los "tres últimos representantes", "elegidos de conformidad con la ley". "En caso de empate, la votación se resuelve conforme al voto de quien presida la sesión" (Art. 90).

3.061.—No se explica emplear el sustantivo "política" en plural, ni separarlo de los planes: los objetivos a que responde aquel sustantivo, tienen de inspirar a los planes, plasmarse en éstos. "Políticas" y "planes" constituyen la materia de normas presidenciales, las que obligan a "los respectivos Ministros". Si pasan de la esfera propia de esas normas a la legislativa, son antecedente para la iniciativa del Jefe del Estado en la Legislación, vista ya en el apartado 2.999 (A, a).

Por su papel característico, el Consejo Nacional de Desarrollo puede conceptuarse algo así como un órgano administrativo deliberante (apartado 169). Es notable que, asignándosele el carácter de orientador en importantes materias vinculadas con la economía, lo presida el Vicepresidente de la República, respecto de quien se excluye la posibilidad de exigir que sepa leer y escribir.

El sentido de algunos de los preceptos relativos a este Consejo se pierde por vicios de lenguaje. ¿Qué es lo "poblacional"?. ¿A qué o a quién se refiere el término "directivos"?. Nada significa el adjetivo "poblacional". Nada, "directivo" como sustantivo.

VII.—Junta Monetaria y Banco Central

3.062.—Como lo vimos en el apartado 3.032 (segundo párrafo), competen a la "Junta Monetaria" "la conducción de la politica en lo referente a la moneda nacional", y "al Banco Central", su ejecución (Art. 54). Recordemos al primer párrafo del apartado 1.465, que trata de lo mismo respecto de la Constitución de 1967.

VIII.—Superintendencias

3.063.—Siguiendo a la Constitución de 1967 (apartados 1.466 y 1.471), establécense la Superintendencia de Bancos (Art. 114) y la de Compañías (Art. 115).

3.064.—"La Superintendencia de Bancos es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las instituciones bancarias, de seguros, financieras, de capitalización, de crédito recíproco, de la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional y de las demás personas naturales y jurídicas que determine la ley" (Art. 114).

Extraño que esta "Superintendencia" vigile y controle "la organización", la "disolución" y la "liquidación" de las "personas naturales". Como lo dice, hablando de la Constitución de 1967, el apartado 1.467; por la vigilancia concerniente a las "actividades" de las "personas naturales", la ley puede convertir a dicha Superintendencia en la Inspectoría general del pueblo.

3.065.—"La Superintendencia de Compañías es el organismo técnico y autónomo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías, en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley" (Art. 115).

Por cuanto en la competencia de la Superintendencia de Bancos se comprenden ciertas compañías que se puntualizan y las demás "que determine la ley", y en la de la Superintendencia de Compañías, "las compañías, en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley"; las compañías no asignadas por la ley a la primera corresponden a la segunda.

3.066.—Para la consideración de las Superintendencias como "Organismos de control", para el empleo del término "Superintendencia", para la relación de Superintendencias y Superintendentes, y para el nombramiento, período y re-

moción de éstos (Art. 116); remitímonos a lo expuesto sobre los mismos extremos al tratar de la Contraloría en el apartado 3.012.

IX.—Tribunal Supremo Electoral

3.067.—Vinculado especialmente con una especie de la Administración preventiva, el nombramiento, como lo dice el apartado 1.475; el Tribunal Supremo Electoral, cuyos "organización, deberes y atribuciones se determinan en la ley"; "se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral"; "Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio" (Art. 109). Se indica (Art. 59, b) que le compete proclamar "electos" a quienes triunfaron en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

Los apartados 1.480, 1.481, 1.482, 1.483, 1.484 y 1.485 atienden a lo que disponen sobre Tribunales Electorales las Constituciones de 1945, 1946 y 1967, muy ricas en detalles cuanto a ellos.

X.—La Fuerza Pública

3.068.—Como todas las Constituciones ecuatorianas y siguiendo para el nombre, acertadamente, a las cuatro últimas (apartado 1.498), la nueva encierra un Título que trata de "La Fuerza Pública" (Arts. 126-136), generalidades de la cual exponen los apartados 1.490, 1.491, 1.492, 1.493, 1.494, 1.495 y 1.496, y contiene, al enumerar las atribuciones presidenciales, preceptos conexos con ese Título y referentes a la Fuerza Pública.

Distingue dentro de ella dos ramas, "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional" (Art. 126), como las Constituciones de 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.505). Aunque lo militar, como lo indica el apartado 1.492, corresponde a relaciones jerárquicas peculiares de quienes integran la Fuerza Pública, se distingue de lo militar a lo policial, y así lo primero no comprende a la Policía,

sino sólo a una de las dos ramas de la Fuerza Pública (Arts. 130 y 132).

3.069.—Sobre el fin o destino de la Fuerza Pública, encierra la Constitución de 1978 un texto (Art. 128) redundante, confuso y peligroso que transcribe y critica el penúltimo párrafo del apartado 3.034, al que nos remitimos, así como a los apartados 1.508. 1.509, 1.510, 1.511 y 1.512 para comparaciones. Después de manifestar la "misión fundamental" de "la Fuerza Pública", expresa que, sin menoscabarla, "la ley determina la colaboración" que "debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional" (Art. 128); aludiendo, como la Constitución de 1967, a la, conveniente (apartado 1.493), participación de la Fuerza Pública en la Administración directa; pero cayendo de nuevo en redundancia y peligrosa impropiedad al separar la "seguridad nacional" de la defensa del Estado en lo internacional y de la del Orden interno.

Aunque se fija, como lo acabamos de ver, la "misión fundamental" de la Fuerza Pública, y una de sus ramas es la Policía; exprésase (Art. 136) que "La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social", y "Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas".

3.070.—"La Fuerza Pública no es deliberante" (Art. 129): carece del derecho de examinar la regularidad de las órdenes superiores y del de decidir sobre ella (apartado 1.514), igualmente que en las Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 y 1946; como lo dice y explica el apartado 1.523.

Añádase que "Sólo las autoridades emanantes son responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y a la ley" (Art. 129). "Emanante" significa "que emana" (Diccionario citado). Se puntualiza la responsabilidad de las autoridades que emanan, y así nada se preceptúa.

3.071.—"Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional" (Art. 133). Con arreglo a la ley, "El servicio militar es obligatorio para los ecuatorianos", y éstos y los extranjeros deben "cooperar para la seguridad nacional" (Arts. 134 y 135).

3.072.—"Se garantiza la estabilidad de los miembros de la Fuerza Pública", y en consecuencia, aunque ésta figure inexactamente como si lo fuese del "fuero especial", "no se les puede" "privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por las causas y en la forma determinadas en la ley" (Arts. 130 y 131).

"Sólo al Presidente de la República le corresponde conceder o reconocer grados militares o policiales" (Art. 130). En correspondencia, compréndese entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, "otorgar el grado militar y el policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la ley" (Art. 78, i), y "nombrar y remover a los funcionarios de la Fuerza Pública" con arreglo a aquélla (1).

3.073.—"El mando y jurisdicción militares y policiales se ejercen de acuerdo con la ley" (Art. 132). "Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial y no se les puede procesar" "sino por las causas y en la forma determinadas en la ley" (Art. 131).

Es original la referencia de la ley para todo lo relativo al mando y jurisdicción de los miembros de la Fuerza Pública (apartado 1.549).

3.074.—"Las Fuerzas Armadas se deben a la Nación. El Presidente de la República es su máxima autoridad y puede delegarla, en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley" (Art. 127).

Carece de relevancia la mención de la finalidad, si se precisa el destino de la Fuerza Pública. Es peligrosa si puede llevar a la creencia de que la "Policía Nacional" no se debe a la Nación.

Se dice que el Presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, una de las dos ramas de la Fuerza Pública, pese a que entre los deberes y atribuciones de aquél constan el de "ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública", y el de disponer su "empleo" "a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden" (Art. 78, h y k).

3.075.—Se relacionan con la autoridad asignada al Jefe del Estado sobre la Fuerza Pública sus atribuciones de "decretar la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, de acuerdo con la ley", y "aprobar, de acuerdo con la ley y en forma reservada, los orgánicos de la Fuerza Pública en tiempo de paz; y en caso de emergencia, llamar a toda o a parte de la reserva al servicio activo" (Art. 78, j y m).

No se habla de "estado de emergencia nacional", que supone declaratoria, puede ser consecuente de "inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna", y entraña para el Presidente de la República facultades extraordinarias, entre las que no se mienta la de llamar a la reserva (Art. 78, n). En "caso de emergencia", el Presidente de la República puede llamar aquélla sin necesidad de "declarar el estado de emergencia nacional", del que tratamos en el apartado 3.042.

3.076.—Con acierto, suprímense detalles relativos a la intervención de altos órganos del Estado en la Fuerza Pública que abundan en las Constituciones que han regido (apartados 1.550-1.631, 1.657-1.699). Como lo hemos visto en los apartados 3.072, 3.074 y 3.075, entre las atribuciones presidenciales compréndense algunas que versan sobre aquélla y que se hallan exentas de impropios detalles.

PARTE VI: *Intervención de Organos no Administrativos en la Administración*

I.—Cámara Nacional de Representantes

3.077.—Atentos los apartados 1.633, 1.634, 1.635, 1.636, 1.637, 1.638 y 3.076; examinamos la ingerencia de la Cámara en la Administración en torno de estos puntos: a) planeamiento e inspección; b) nombramiento, y c) referencia general de las ramas de la Administración.

3.078.—Corresponde a la Cámara Nacional de Representantes:

A.—"...establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos" (Art. 59, d), cuya división figura en el apartado 1.227 como consecuencia de la amplia exposición que en el apartado 1.226; igualmente que en la Constitución de 1946 (apartado 1.640);

B.—Expedir el Presupuesto (Arts. 70, 71 y 72), en los términos expuestos por el apartado 2.987, el que muestra que aquél proviene formalmente de la Cámara;

C.—En cuanto a inspección, la cual se caracteriza como administrativa y versa sobre la Administración según lo explican los apartados 1.441 y 1.785:

a) "fiscalizar los actos de los órganos de la Función Ejecutiva" (Art. 59, e), texto cuya, correcta, referencia discuerda respecto de aquel (Art. 73) según el que "La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República", y cuya amplitud en cuanto a inspección sigue al precepto de la Carta Política de 1967 visto en el apartado 1.651;

b) Recibir informes de ciertos órganos administrativos: a') el que anualmente le será "presentado por el Presidente de la República" (Art. 59, e ,y 78, o), respecto de cuya po-

sición en este extremo hay semejanza con la Carta Política de 1906 (apartado 1.652, A, b, c'); b') de los Ministros, pues deben serle "enviados" los que presentarán anualmente ante el Jefe del Estado "y para conocimiento del país" sobre "las labores cumplidas y los planes o programas a ejecutarse en su dependencia" (Art. 88); a semejanza de lo dispuesto en las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897 y 1967 (apartado 1.652, C); c') del Tribunal de Garantías Constitucionales, anualmente (Art. 142).

3.079.—Lo dicho en los apartados 1.654 y 1.655 sobre el nombramiento y ciertos actos conexos nos relevan de tratar aquí de los que toca realizar a la Cámara Nacional de Representantes. Los hemos visto al referirnos a los órganos sobre quienes recaen. Es congruente en este sitio manifestar que le toca "posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral" (Art. 59, b).

3.080.—El apartado 1.703 apenas tiene aplicación a los nombramientos y actos conexos dentro de la nueva Constitución, en la cual puede concernir a todas las ramas de la Administración el curioso precepto de que corresponde a la Cámara "conceder o negar al Presidente y Vicepresidente de la República los permisos que sean necesarios" (Art. 59, i). Si por cualquiera norma requiérese "licencia o autorización" (permiso) para el Presidente o Vicepresidente de la República, no pueden provenir sino de la Cámara.

II.—Corte Suprema

3.081.—En el apartado 3.009 constan atribuciones de la Corte Suprema relativas a nombramiento.

Le compete expedir "la reglamentación correspondiente" al precepto de que "La administración de justicia es gratuita" (Art. 94). También dictar "el reglamento" para el "sorteo" "mediante" el que "se radica" "la competencia de los jueces civiles, penales,

del trabajo e inquilinato y demás jueces especiales" "Dentro de la respectiva circunscripción territorial" (Art. 105).

El reglamento es norma administrativa, como lo vimos en el apartado 1.140 (A). Para comparaciones, véase el apartado 1.711.

III.—Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo

3.082.—A cada uno de los dos aplícase lo expuesto sobre la Corte Suprema en cuanto a nombramientos (apartados 3.011 y 3.081).

IV.—Contraloría

3.083.—Le corresponde la "reglamentación" enderezada a los fines que se le asignan (Art. 113).

Cuestión V: Regularidad de la Actividad Estatal

PARTE I: *Comprensión*

3.084.—Los tres extremos que comprende el problema de la regularidad de la actividad estatal según el primer párrafo del apartado 1.717, el que los infiere del análisis de "conceptos fundamentales" sobre los que versa el Capítulo 41 (apartados 1.712, 1.713, 1.714, 1.715 y 1.716); abórdanse por la nueva Constitución.

El cuarto extremo que enuncia el segundo párrafo del mismo apartado y es materia del Capítulo 45 (apartados 1.785-1.789), versando sobre el nexo de los caracteres de las Funciones del Estado y las facultades de examinar la regularidad de las normas y decidir sobre ella, explica la calidad asignada a ciertos órganos estatales. Léaselo para esclarecer ideas relativas a múltiples puntos de lo ya analizado en la Carta Política de 1978.

PARTE II: *Examen y decisiones concernientes a la regularidad*

I.—Enunciado

3.085.—La nueva Constitución encierra las clases de preceptos que distingue el apartado 1.731, cuyo antecedente directo es la teoría formulada por las Secciones I, II y III del Capítulo 42 (apartados 1.718-1.730).

II.—Constitucionalidad de las normas en general

3.086.—Volviendo al criterio de las Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884 y 1897, expuesto en el apartado 1.733, y separándose del de las de 1906, 1929, 1945, 1946 y 1967, en el apartado 1.734; la Constitución de 1978 incluye entre las atribuciones de la Cámara Nacional de Representantes (Art. 59, c) la de "interpretar la Constitución", privando así a los demás órganos estatales del derecho de examinar la constitucionalidad de las normas y del de decidir sobre ella, pues uno y otro derechos suponen el de interpretar la Constitución.

3.087.—Recordando nuevamente al segundo párrafo del apartado 1.733, anotemos que en nada contrarresta a la negativa de los derechos de examen y decisión el precepto por el que, "En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, sólo la Cámara Nacional de Representantes en pleno las interpreta de un modo generalmente obligatorio" (Art. 139). Este precepto se refiere a uno de los aspectos de la interpretación, y no atañe a esos derechos: saca para la dilucidación de las dudas una consecuencia de negar la facultad de interpretación a los órganos ejecutores.

Entre éstos no puede comprenderse la Cámara. Véase al apartado 1.736.

3.088.—La nueva Carta Política ingresa dentro de la subdivisión a en la distinción que figura dentro del apartado 1.735.

III.—Constitucionalidad de ciertas normas

3.089.—La nueva Carta Política, que, difiriendo de las de 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1929, 1945, 1946 y 1967 (apartado 1.738); no se ocupa de la constitucionalidad de proyectos de normas; sí de la de las normas ya dictadas, por un precepto que, similar en el fondo a uno de la Constitución de 1897 mantenido en las posteriores como lo muestra el segundo párrafo del apartado 1.740, expresa que "No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones" (Art. 137).

Por cuanto —lo observa el mismo apartado en su tercer párrafo—, al declarar que una norma es contraria a la Constitución se interpreta ésta, sólo la Cámara puede aplicar la regla de que una norma opuesta a la Carta Política carece de valor.

3.090.—Se crean importantes y vastas excepciones de la regla que priva del derecho de examen y del de decisión respecto de la constitucionalidad de las normas a los órganos ejecutores de éstas: la que versa sobre la de las leyes, ordenanzas y decretos; la que sobre la de la ley, y la que sobre normas inferiores a la Constitución y a la ley.

A.—"Corresponde a la Corte Suprema de Justicia suspender —total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte— los efectos de leyes, ordenanzas o decretos que fueren inconstitucionales, por la forma o por el fondo. La Corte somete su decisión a resolución de la Cámara Nacional de Representantes o, en receso de ésta, al plenario de las Comisiones Legislativas" (Art. 138 primer inciso).

Como lo dijimos en el primer párrafo del apartado 1.741 refiriéndonos a un precepto similar de la Constitución de 1967, se confiere a la Corte Suprema el derecho de examen y el de decisión provisional con efecto generalmente obligatorio sobre la constitucionalidad de ciertas normas, entre las que se comprenden las que son más elevadas después de la Carta Política.

B.—La "Corte Suprema —en los casos particulares en los que abocare conocimiento— declarará inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Esta declaración no tiene fuerza obligatoria sino en las causas materia de su pronunciamiento. La sala informa al pleno del Tribunal para" que ejerza la facultad suspensiva ya examinada (Art. 138 inciso segundo).

La Corte Suprema, dividida en Salas, es titular del derecho de examen y del de decisión provisional con efecto obligatorio en el caso concreto, pues la suspensión lleva a la decisión definitiva de la Cámara o del "plenario de las Comisiones", a diferencia de lo preceptuado por la Constitución de 1967 sobre el mismo punto (apartado 1.741 segundo párrafo).

C.—Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales "formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos o resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, luego de oír a la autoridad u organismos que los hubieren pronunciado". "Si las observaciones no fueren aceptadas, el Tribunal las publica por la prensa y las pone a consideración de la Cámara Nacional de Representantes o del plenario de las Comisiones Legislativas, en receso de aquélla, a fin de que resuelvan lo pertinente" (Art. 141 Nº 2).

Refiriéndose en general a las normas que no provienen de la Cámara ni del Plenario de las Comisiones Legislativas, es decir a las que no son leyes; al Tribunal de Garantías Constitucionales confiérese participación en el derecho de examen y en el de decisión relativos a la constitucionalidad, y así, la facultad de interpretar la Constitución con efecto generalmente obligatorio; de ma-

nera similar a lo que podía dentro de las Cartas Políticas de 1945 y 1967 según aparece de los párrafos segundo y último del apartado 1.745.

IV.—Legalidad de las normas en general

3.091.—Por cuarto compete a la Cámara Nacional de Representantes "interpretar las leyes" (Art. 59, d), carecen en general del derecho de examinar y del de decidir sobre su legalidad los órganos ejecutores de las normas inferiores a las leyes.

V.—Legalidad de ciertas normas

3.092.—La facultad que se confiere al Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la constitucionalidad de ciertas normas (apartado 3.090), se extiende a su legalidad.

3.093.—Teniendo ante nuestra vista al apartado 1.752, tratemos brevemente de órganos encargados de velar por la regularidad de normas con relación a ciertas leyes: el Contralor (apartado 3.012), el Superintendente de Bancos y el de Compañías (apartados 3.063, 3.064, 3.065 y 3.066), sobre ninguno de quienes se puntualiza la extensión de los derechos que cuidar de la legalidad importa, ni como los ejercerá.

PARTE III: *Responsabilidad*

3.094.—Recordemos la declaración de que el "gobierno" es "responsable" (Art. 1), y la de que "No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones" (Art. 39).

Se trata en especial de la responsabilidad de ciertos órganos, como lo hemos visto.

Los apartados 1.755, 1.756 y 1.757 conectan el problema de la regularidad de las normas y el de la responsabilidad de los órganos estatales.

3.095.—"Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales" "velar por la ejecución de la Constitución, para lo cual excita a las autoridades y demás funcionarios de la administración pública" (Art. 141 Nº 1).

Como lo dice el apartado 1.761, la excitación tiende a hacer efectiva la responsabilidad de los órganos administrativos.

PARTE IV: *Reforma de la Constitución*

3.096.—Siendo rígida como las demás ecuatorianas (apartados 138 y 1.762), la de 1978 (Art. 143) pertenece a la segunda de las especies distinguidas en el género de las no flexibles por los apartados 1.779 y 1.780, pues para su reforma puede no bastar el "Organo legislativo" ordinario.

3.097.—Puede proponerse reforma de la Constitución por los miembros de la Cámara, el Presidente de la República, la Corte Suprema, o, con arreglo a la ley, "iniciativa popular" (Arts. 65 y 143). Que provenga del Presidente de la República puede influir en los momentos ulteriores del trámite.

La aprobación del proyecto en la Cámara requiere de dos debates, "en pleno", y voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros; pero puede suplirse, si hubo rechazo de ella y se trata de proyecto originario del Presidente de la República, por aprobación de "consulta popular" que él convocará.

El proyecto aprobado por la Cámara requiere de "dictamen" favorable del Presidente de la República, o, a falta de aquél, de resultado propicio de la "consulta popular" convocada por el Jefe del Estado.

Así, el voto popular puede intervenir en el momento de la iniciativa y, con el papel de dirimente, en los que corresponden a la deliberación y a la sanción.

3.098.—Aprobada la reforma por la Cámara y el Presidente de la República, "se promulga de acuerdo con la

ley" (Art. 143 segundo inciso). No se habla de promulgación si quien aprueba es el voto popular en referéndum.

SECCION VI: LO INTERNACIONAL

Cuestión I: Comprensión

3.099.—Para examinar el alcance internacional de la nueva Constitución, apliquemos a sus preceptos el apartado 1.823, el cual cuenta con amplio respaldo en la teoría que lo precede.

Cuestión II: Pactos Internacionales

PARTE I: *Extremos de su consideración*

3.100.—Esta, de conformidad con el apartado 1.825, abarca dos puntos, esfera de los pactos internacionales, y competencia para celebrarlos; por cuanto la nueva Carta Política no entra en la división de aquéllos.

PARTE II: *Esfera de los Pactos Internacionales*

I.—Maneras de determinarla

3.101.—La nueva Constitución, pareciéndose a las que rigieron (apartado 1.826), determina la esfera de los pactos internacionales que pueden celebrarse a nombre del Ecuador, enunciando cualidades del Estado ecuatoriano y de su territorio, refiriéndose directamente a la materia de aquéllos, y también a los Estados con quienes pacta el Ecuador.

II.—Cualidades del Estado ecuatoriano

3.102.—Se afirma (Art. 1) que el Ecuador es "soberano", irrestrictamente como en las Constituciones que alcanzaron vigencia excepto las de 1830 y 1861 (apartados 1.827,

1.830 y 1.831), en términos semejantes a los usados por las Constituciones de 1945 y 1946, como aparece del apartado 1.832 en su segundo párrafo.

III.—Cualidades del territorio

3.103.—Como se echa de ver por el apartado 2.916, las bases que la nueva Constitución, diferente en esto de las pasadas, da para los pactos internacionales en cuanto al territorio; redúcense a las de señalamiento de cualidades suyas: las de "inalienable", "irreductible" e "indivisible" (Arts. 1 y 117).

Conciernen al territorio los actos de Fuerza Pública extranjera de que se ocupa el apartado 1.850. Para ellos aplícase a la nueva Constitución lo que asevera en su último párrafo, que alude a lo que entraña el silencio de la Carta Política de 1945.

IV.—Materia

3.104.—Después de, remitiéndonos a los apartados 1.852 y 1.853, anotar que la nueva Constitución, al proclamar la Soberanía del Ecuador y cualidades de su territorio, determina aquello que los pactos internacionales no pueden afectar, o sea, circunscribe de manera negativa su materia; presentamos la manera imperativa, que, con peligro de equívocos, puede llamarse también positiva, de señalarla.

3.105.—"El Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos" (Art. 4).

El texto transcrito, si no atenta contra la esencia del Derecho internacional, no puede significar sino una determinación de materias para los pactos internacionales que celebre el Ecuador, determinación que es posible entrañe una orientación respecto de quienes son aquéllos que pueden ser la otra parte en los convenios de que tratamos.

3.106.—"El Estado ecuatoriano acata los principios del derecho internacional; proclama la igualdad jurídica de los Estados; propugna la solución pacífica de las controversias entre naciones y la asociación de Estados con miras a la cooperación y a la integración económico-social de sus pueblos, especialmente con los iberoamericanos, a los que se halla unido por vínculos de solidaridad e interdependencia, nacidos de su identidad de origen y cultura" (Art. 3).

Aplícase a este precepto el segundo párrafo del apartado 1.861, referente a otros del mismo espíritu contenidos en las Constituciones de 1945 y 1946 y expuestos por el primer párrafo del mismo.

3.107.—"Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tienen derecho de asilo, que ejercen de conformidad con la ley y los convenios internacionales" (Art. 43). Precepto de igual sentido se contiene en la Constitución de 1967, para cuyo comentario, en lo que concierne al asilo de un ecuatoriano, nos remitimos al apartados 1.864. Al apartado 1.865 damos por reproducido en cuanto a la institución misma del asilo.

3.108.—Igualmente que en la Constitución de 1967 (apartado 1.867), se prohibe "conceder la extradición de un ecuatoriano"; en consecuencia se declara que "Su juzgamiento se sujeta a la leyes del Ecuador" (Art. 42).

De la extradición se ocupan ya las cuatro últimas Constituciones, no sólo la de 1967, y nosotros aquí de manera mediata, a través de los apartados 1.868, 1.869, 1.870 y 1.871.

V.—Sujetos

3.109.—Como lo indica el apartado 3.105, el texto que transcribe puede excluir de la posibilidad de pactar con el Ecuador a ciertos Estados.

PARTE III: *Celebración de Pactos Internacionales*

3.110.—La Constitución de 1978 innova al Derecho Constitucional ecuatoriano, lo indican el apartado 1.886 y las Secciones II y III del Capítulo 57; al contemplar para la celebración de todos los pactos internacionales la posibilidad de dos trámites con las respectivas competencias. Al exponerlos prescindimos del canje de ratificaciones, asignado al Presidente de la República (Art. 78, f), atento el apartado 1.886 en su segundo párrafo.

3.111.—Dentro del trámite que llamaremos común, los pactos internacionales, comprensivos de "tratados" y "demás convenciones" o "convenios internacionales", celébranse, con arreglo a la ley, por el Presidente de la República y, "previa aprobación de la Cámara Nacional de Representantes', ratifícanse por él (Arts. 59, h, y 78, f).

3.112.—Del confuso y complejo texto que en la enumeración de "atribuciones y deberes del Presidente de la República" versa sobre "consulta popular" (Art. 78, p), surge un segundo trámite en el que los pactos internacionales, "tratados o acuerdos", que "hayan sido rechazados por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas, o por el propio Presidente de la República"; se someten a esa "consulta" por el Jefe del Estado.

Cuestión III: La Guerra

3.113.—La referencia de la Administración represiva internacional, de que se ocupan los apartados 1.898, 1.899 y 1.900; se reduce a la de la guerra, cuya noción se da y explica por los apartados 1.901, 1.902 y 1.903. La de aquélla se reduce a la de colocarla como uno de los antecedentes de que el Presidente de la República declare "el estado de emergencia nacional" y así asuma facultades extraordinarias, y a la de como

uno de las "atribuciones y deberes" "presidenciales", "asumir la dirección política de la guerra" (Art. 78, n y II).

Carece de sentido aquello de "dirección política". La "dirección" se conecta con la autoridad que sobre la Fuerza Pública en grado máximo se confiere al Presidente de la República (Art. 78, h). El adjetivo tal vez aluda a que puede él "disponer el empleo de la Fuerza Pública" "a través de los organismos correspondientes" (Art. 78, k).

3.114.—Por vez primera en el Derecho Constitucional ecuatoriano (apartados 1.909 y 1.913), prescíndese del comienzo de la guerra. Preceptuar se inicie, ordenándola y declarándola, compete al Presidente de la República, por sus atribuciones de "cuidar de la seguridad exterior del Estado", "determinar la política de seguridad nacional", "dirigir las relaciones internacionales", "disponer el empleo de la Fuerza Pública" "cuando la seguridad" lo demande, y "asumir la dirección política de la guerra" (Art. 78, d, f, k y ll).

3.115.—Silénciase, también por vez primera (apartados 1.927-1.931) el final de la guerra. El ajuste de la paz ha de comprenderse en las reglas que versan sobre la celebración de pactos internacionales, vistas en los apartados 3.111 y 3.112.

Cuestión IV: La Diplomacia

3.116.—Bases para la diplomacia, cuya esencia y papel manifiesta el Capítulo 62, y cuyo nexo con los de la Administración preventiva, el Capítulo 61 (apartados 1.949 y 1.950); son las dadas para los pactos internacionales y vistas en los apartados 3.102, 3.103, 3.104, 3.106, 3.107 y 3.108, a los que debe conectarse con el apartado 1.969.

El precepto transcrito en el apartado 3.106 lo es de cierta labor diplomática: de la enderezada a celebrar los pactos internacionales que sirvan para los fines que señala.

3.117.—Con el mismo espíritu de los preceptos que cita el apartado 1.972, compréndese entre lo que compete al Presidente de la República (Art. 78, f), "determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales".

Le corresponde "nombrar y remover libremente a los" "jefes de misiones diplomáticas"; a los demás Agentes diplomáticos y a los Cónsules, si así lo preceptúa la ley y en los términos que ésta fije (Art. 78, e), pues caen bajo la regla general de los "demás funcionarios públicos". Respecto de esta materia, la nueva Constitución es en conjunto original, como resulta de atender a los apartados 1.991, 1.992, 1.993, 2.012, 2.013 y 2.014.

Cuestión V: Relaciones del Ecuador y la Iglesia

3.118.—La nueva Constitución ("Preámbulo") afirma expedirse en nombre del pueblo, como las de 1878, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1967; aludiendo así al fundamento de la Soberanía en el sentido que expone el apartado 2.086. Prescinde de profesión religiosa del Estado; a diferencia de las Constituciones de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884 y 1897 (apartado 2.088); y sienta, como las de 1946 y 1967 (apartado 2.124), el principio de la libertad de cultos (Art. 19 Nos. 4 y 5), apartándose de las enseñanzas de la Iglesia, expuestas en los apartados 2.090, 2.091 y 2.095. A diferencia de las Constituciones que han regido (apartados 2.097 y 2.107), silencia toda promesa, se acompañe de juramento o no, de los órganos estatales, pues a lo más se refiere a su posesión, tratando del Presidente y Vicepresidente de la República, quienes la recibirán de la Cámara (Art. 59, b); y, así, como las Constituciones de 1861, 1878, 1897, 1906, 1929 y 1945 (apartados 2.107 y 2.108); carece del factor de armonía civil-eclesiástica que es materia del apartado 2.106; aunque, garantizando el juramento de la manera vista en la subdivisión B del apartado 2.928, sienta un elemento para esa armonía, como lo anota el apartado 2.116. Inhabilita, acentuando corriente iniciada por la Constitución de 1843; conservada en las de 1906, 1929 y 1946, e incrementada en las de 1945 y

1967 (apartado 2.135); a los ministros de culto y a los religiosos para la pertenencia a la Cámara y para la Presidencia y Vicepresidencia de la República (Arts. 58, g; 79 Nº 6; 81); y cae así en el defecto que observa el apartado 2.136. Igualmente que la Constitución de 1945 (apartados 2.151 y 2.154, c), exige que la "educación oficial" sea "laica" "en todos sus niveles" (Art. 27); pero, adoptando criterio que inspira a las Constituciones de 1946 y 1967 (apartados 2.152 y 2.153), expresa que "El Estado suministrará ayuda a la educación particular gratuita, sin perjuicio de las asignaciones establecidas para dicha educación y para las universidades particulares", y que "Los consejos provinciales y las municipalidades podrán colaborar para los mismos fines" (Art. 27); por lo que sobre educación preceptúa cae bajo la crítica de los apartados 2.155, 2.156, 2.157 y 2.158.

Colócase la Constitución de 1978 entre aquellas de que trata el apartado 2.194, sin el agravante que su último párrafo observa para las Constituciones de 1906, 1929 y 1946. Desfavorable para la armonía del Ecuador y la Iglesia, lo es en mayor grado que las de 1946 y 1967, y en menor que las de 1945, 1906 y 1929. Aludimos a la comparación que consta en los apartados 2.197, 2.198, 2.199 y 2.200.

SECCION VII: CONSIDERACIONES FINALES

3.119.—La distribución de materias adolece en la nueva Constitución de faltas contra la lógica; como la de contraponer a los demás órganos del Estado unos que llama "Organismos del Estado", diciendo consagrar a éstos un Título de la Segunda Parte; la de comprender entre estos "Organismos" los "Organismos de control", a los que dedica una Sección de aquel Título, pese a que el Título I de la Tercera Parte versa sobre "Control del Orden jurídico"; la de separar como Secciones del Título que trata "Del Régimen Administrativo y Seccional", una denominada "Régimen seccional autónomo" y otra llamada "Entidades del sector público", y comprender entre éstas algunas que son objeto del anterior. Extraño es dividir al texto en tres "Par-

tes" sin expresar ni indicar por nombres de ellas sobre qué versa cada una ni el criterio diferenciador. No puede explicarse que se coloque al Artículo que recae sobre "las personas jurídicas" indicando ser "ecuatorianas o extranjeras" como "Disposición General", después de las tres "Partes", siguiendo al Título que versa sobre "Reforma de la Constitución"; si hay un Título que se ocupa "De los Ecuatorianos y de los Extranjeros".

Original en mucho, la nueva Constitución, cuando rija, eliminará de entre los caracteres comunes materia del Capítulo 87 los que comprenden los apartados 2.284, 2.287, 2.292, 2.296, 2.303, 2.306, 2.307, 2.310, 2.316, 2.321 y 2.326. Causará que la referencia del Congreso o Asamblea Nacional de los apartados 2.290, 2.291, 2.293, 2.294, 2.295, 2.297, 2.302, 2.308, 2.309, 2.317 y 2.327 devenga referencia del Congreso, Asamblea Nacional o Cámara Nacional de Representantes.

3.120.—Reina la confusión en lo que se entiende por el Estado y su nexo con la idea de Nación.

Falta correspondencia entre el establecimiento de garantías y las determinaciones afirmativas de la Legislación y la Administración que versan sobre los objetos de aquéllas.

Tiene que ver con la vacuidad del texto concerniente a la residencia de la Soberanía, la fragilidad de los derechos políticos, subordinados a la pertenencia a uno de los Partidos y a las actividades de éstos, cuya existencia carece de seguridad.

3.121.—El desorden de conceptos que implica conceder la ciudadanía al analfabeto, llega hasta las más altas esferas, pues garantiza la posibilidad que sea Presidente y Vicepresidente de la República y Ministro de Estado. Se vincula con la ciudadanía del analfabeto el acceso de éste al referéndum, cuya amplitud mina la solidez de las instituciones y la seguridad, de la que no puede prescindir el Derecho en el servicio de la justicia, su fin.

3.122.—Los inconvenientes del sistema unicameral no se amenguan por establecerse las Comisiones Legislativas, de las que no puede afirmarse actúan con la Cámara, completándola en su capacidad.

Sobre la distinción de ellas, para la que no se instituye influencia previa al Plenario, anotemos que, divididas las ramas del Derecho sobre cierto concepto, lo civil y lo penal abarcan la totalidad del campo jurídico; que la legislación laboral es social; que todo el Derecho lo es por esencia; que la legislación tributaria es fiscal si se da a lo fiscal la acepción generalmente aceptada por la ciencia respectiva; que la legislación bancaria es económica; que también lo son lo agrario, industrial y comercial. Inaceptable establecer una división de órganos del Estado a base de intrincados conceptos que son propios de la doctrina y que con frecuencia se entrecruzan. Han de distinguirse el papel de legislador y el de perito o asesor especialista. Imposible clasificar a priori las ramas científicas o jurídicas respecto de las que actuarán peritos y asesores: han de escoqerse en los casos o conjuntos de casos que se presenten.

3.123.—La autoridad presidencial, salvo la posible mediatización resultante de establecer la representación ministerial en vez del refrendo ministerial, es amplia. Acertado, lo dispuesto sobre la ampliación extraordinaria de dicha autoridad, por corresponder a la índole de sus antecedentes. También lo es la simplicidad del ejercicio de las facultades del Presidente de la República enderezadas a desempeñar el papel de guardián del Orden interior y de los derechos internacionales del Estado que se le asigna.

Si no se adopta el régimen parlamentario, apropiado es eliminar los matices de éste, incrustados en el régimen presidencial desde la Constitución de 1878.

Borrarlos significa tributo al principio de "separación de Poderes", el que influye también al restringirse la influencia del órgano estatal superior caracterizado por el ejercicio de una de las tres Funciones, en las otras dos.

3.124.—Se mantienen dos factores de inestabilidad: el que consiste en incluir la Carta Política preceptos que por su índole son propios de ley o de reglamento y así atentan contra la esencia de ella y el que en conceder la decisión relativa a constitucionalidad de las leyes a su autor. La decisión que sobre constitucionalidad se confiere a la Corte Suprema, es tan sólo provisional, y, por cuanto la puede revocar la Cámara, suscita la posibilidad de enfrentar con ésta a los miembros de aquel Tribunal, a quienes designa para cierto período el supremo decisor.

3.125.—La interpretación de la nueva Carta Política se obsta por los vicios de construcción y terminología que afean su texto y contradicen a las reglas que para aquélla involucra la de que el idioma oficial es el castellano. Se llega a dudar sobre qué se entiende por castellano en la Constitución.

CAPITULO 115: CONCLUSIONES

SECCION I: DISTINCIONES POLITICAS

3.126.—Conectándonos con el apartado 2.748, subrayemos que en el Ecuador se han manifestado las tres tendencias políticas fundamentales: la derechista, la de centro y la de izquierda; correspondientes, en su orden, a las concepciones políticas transpersonal, individualista y colectivista. Las dos primeras se hallan ya arraigadas en la Nación quiteña cuando ésta forma definitivamente Estado; pero sólo dentro del lapso comprendido entre 1861 y 1869, es decir del que constituye la materia del Capítulo 104, se condensan en Partidos: una agrupación conservadora o Partido conservador y un Partido liberal.

3.127.—La derecha política del Ecuador viene de la concepción política del Derecho germánico; con el cual se conecta a través de la Monarquía visigoda; las instituciones de los Estados ibéricos cristianos de la Epoca de la Reconquista; la de-

cisiva influencia de su espíritu en la América española; la consiguiente ejercida en la gestación y realización de la independencia de ella respecto de la España peninsular, en especial dentro de la fase auténticamente quiteña de la lucha enderezada a obtenerla; el espíritu que inspira a gran parte de quienes propugnaron separar dicha Nación de los otros integrantes de la Gan Colombia.

3.128.—El centro político, propio del liberalismo, se afirma en el Ecuador merced a una corriente ideológica que le llega desde el Derecho romano mediante los principios políticos característicos de la Edad Moderna y de la Edad Contemporánea, la influencia de la segunda en la tendencia de la América española a separarse de la España peninsular, y la que ejerce en parte de los nacionalistas que propugnan que la Nación quiteña o ecuatoriana deje de integrar la Gran Colombia y forme por sí sola Estado.

3.129.—La concepción o tendencia colectivista o izquierdista empieza a manifestarse definitivamente dentro del Estado ecuatoriano en el lapso que es materia del Capítulo 108 y se comprende entre 1906 y 1929, concretándose en un Partido, antecedente del socialista, fraccionado más tarde en Partido socialista y partido comunista, ambos colectivistas.

Ni al examinar en etapas anteriores la vida del Ecuador; ni al estudiar los antecedentes de su Derecho constitucional; ni al exponer, dentro de ellos, a los acontecimientos de importancia universal con los cuales se vinculan; hemos encontrado raíces de la concepción o tendencia colectivista o izquierdista ecuatoriana ni ocasión para atender a las mismas. En algunos de esos antecedentes, de esos acontecimientos, están tales raíces; pero por el solo conocimiento de los primeros no era posible descubrir ni apreciar su relación con las segundas: únicamente cuando el movimiento colectivista fructifica, se advierte con claridad que sus gérmenes se han encerrado ya en algunos de aquellos acontecimientos, los cuales se verifican mucho antes de que dicho movi-

miento llegue a la fase en la que se condensa y exterioriza como factor político mundial.

El colectivismo de los Incas influye sólo dentro de estrechos límites temporales y espaciales, y muere con su Imperio: no se vincula con los principios ni con los acontecimientos que han originado la corriente colectivista universal; ni es capaz de producirla ni de coadyuvar para ella, pues no responde conscientemente a postulados que produzcan un sistema que pueda considerarse adaptable a todo tiempo y a todo lugar.

Reacción contra el acentuado predominio del individualismo que significó el paso de la Edad Moderna a la Contemporánea, es el movimiento colectivista universal, unificado y robustecido filosóficamente por la doctrina marxista. El colectivismo marxista es el comunismo, que se expandió más y más, y con ocasión de la Guerra mundial que duró desde 1914 hasta 1918, llegó al Poder en Rusia, con cuyo respaldo creció su importancia.

La del comunismo o colectivismo marxista es hoy universal. Si bien no todos los grupos o Partidos políticos colectivistas, si bien no todos los que siguen la tendencia colectivista, son comunistas, pues hay colectivismo no marxista; el comunismo ha vigorizado en general a todo el movimiento colectivista, ha fortificado aun a las agrupaciones colectivistas que no lo adoptan. La importancia del comunismo reside sobre todo en que su labor ha repercutido profundamente en los sustentadores de las concepciones políticas opuestas: debilitando grandemente al individualismo, ha obligado a sus adeptos a suavizarlo, a sacrificarlo en parte, para salvar algo de él; y ha hecho que quienes siguen la tendencia o concepción transpersonal, abandonen ciertos matices individualistas que habían aceptado: ya atraídos por ciertas ventajas superficiales, más bien "comodidades", que brinda o parece brindar el individualismo; ya movidos por el propósito de contar con la benevolencia del individualismo, predominante otrora en la sociedad, para mediante ella poder trabajar por lo fundamental de sus principios.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA U.C.
BIBLIOTECA

SECCION II: PROLIFERACION FUNESTA

3.130.—Así como durante cierto tiempo han faltado a las tendencias políticas Partidos a que caractericen, y muchos individuos, siguiendo alguna, han prescindido de todos; ha sido grande el número de ciudadanos que, destituídos de todo ideal político y animados por el espíritu característicos de las facciones, han aparentado profesar alguna ideología, identificarse con la de un Partido, para canalizar hacia sus intereses egoístas la energía social. Haciendo de las ideas políticas un disfraz o un pretexto, han derribado Gobiernos y reemplazádolos por otros, ostentando por el correspondiente cambio de Constitución un anhelo de progreso que ocultara sus miras. Advirtamos cómo facilita la satisfacción para el afán de lucro, servir a los manejos de una gran Potencia cuya fuerza reside principalmente en la debilidad de los Estados de Iberoamérica y cuyos reales propósitos captó Bolívar por desgracia tarde.

Hemos llegado a un triste fenómeno de la Historia del Ecuador. Desde que se formó definitivamente, han regido en él dieciséis Constituciones ¿Han regido?.

Recordemos que el Orden jurídico es unitario; que la mencionada cualidad no se refiere solamente a un determinado Orden jurídico en relación con las normas que lo forman; sino también a la relación del concepto mismo de Orden jurídico con cada una de sus manifestaciones, con cada uno de los Ordenes jurídicos que han existido y existirán; que cuando un Orden jurídico determinado es roto, se debilita el Derecho positivo en sí, su capacidad para realizar la justicia; que si los hombres desprecian a una norma jurídica, fácilmente llegarán a despreciar a "la norma jurídica".

Afirmar que en un Estado se han sucedido de manera vertiginosa deciséis Constituciones, equivale a decir que ninguna alcanzó vigencia.

3.131.—La baja condición de los móviles por los que se ha trastornado el Orden jurídico, se revela en que la frecuente fabricación de Constituciones ha llevado a desmejorar

los productos, en vez de perfeccionarlos. Fallas formales notables de aquéllas han sido, como lo dijimos poco ha, incluir preceptos propios de ley o reglamento y atentatorios contra la esencia de la Carta Política, y dar al autor de la ley el monopolio de la decisión suprema sobre su constitucionalidad, pues tal monopolio pugna con la calidad de rígido que caracteriza a todas. Sin embargo, desde 1929 se han incrementado en la Carta Política preceptos de la clase mencionada; nada se ha opuesto a dicho monopolio.

La Constitución de 1946 reveló desprecio por la pulcritud del lenguaje. Se la consideró en lo posterior como digna de imitarse en tal desprecio.

Repugna a la esencia del Derecho atentar contra la cultura. El Derecho que se aparta de la escala unificadora de los valores, obsta al Orden, y así niega su propia esencia. La Constitución inculta es inepta para cumplir su papel de ordenador. No es práctico apartarse del ideal.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

BIBLIOGRAFIA QUE SE CITA O ESPECIALMENTE SE CONSIDERA

Agramonte, Roberto: "Biografía del dictador García Moreno".
Agustín, San: "La Ciudad de Dios".
Ahrens, Enrique: "Historia del Derecho".
Alvarez Arteta, Segundo: "La cuestión de límites entre las Repúblicas del Ecuador y el Perú"
Aquino, Santo Tomás de: "Suma Teológica".
Aristóteles: "La Política".
Armijos Ayala, Arturo: "Isidro Ayora Cueva".
Arroyo del Río, Carlos: "Bajo el imperio del odio".
Asambleas Constituyentes ecuatorianas: Actas.
Ayala, Manuel Josef de: "Notas á la Recopilacion de Indias".
Balmes, Jaime: "Curso de Filosofía Elemental".
Balmes, Jaime: "Filosofía Fundamental".
Ballesteros, Antonio: "Historia de América".
Baudin, Luis: "El Imperio socialista de los Incas".
Beling, Ernesto von: "Derecho Procesal penal".
Beling, Ernesto von: "El rector de los tipos de delito".
Beling, Ernesto von: "Esquema de Derecho penal".
Bemmelen, P. van: "Nociones fundamentales de Derecho civil".
Beneyto, Juan: "Historia de la Administración española e hispanoamericana".
Bettelheim, Charles: "China y URSS: dos modelos de industrialización".
Blanco, José Félix: "Documentos para la historia de la vida pública del Libertador de Colombia, Perú y Bolivia".
Bluntschli, Juan Garpar: "Le Droit International Codifié".

Borja, José María: "Epítome de Derecho Romano".
Borja, Luis Felipe: "Estudios sobre el Código Civil Chileno".
Borrero, Manuel María: "Quito, Luz de América".
Bryce: "Constituciones flexibles y Constituciones rígidas".
Bujarin, Nicolás: "Teoría del Materialismo Histórico".
Cabreros, Miguel Alonso: "Código de Derecho Canónico".
Cantú, César: "Historia Universal".
Capitant, Enrique: "La causa de las obligaciones".
Caravantes, José de Vicente y: "Tratado histórico, crítico filosófico de los procedimientos judiciales en materia civil".
Carnelutti, Francisco: "Teoría General del delito".
Carnelutti, Francisco: "Sistema del Derecho Procesal Civil".
Carrara, Francisco: "Programa de Derecho Criminal".
Carrión, Benjamín: "García Moreno el Santo del Patíbulo".
Castro, Horacio de: "Principios de Derecho Soviético".
Cathrein, Víctor: "Filosofía del Derecho".
Cavigioli, Juan: "Derecho Canónico".
Colin, Ambrosio, y Capitant, H.: "Curso elemental de Derecho Civil".
Collotti Pischel, Enrica: "La Revolución Cultural china".
Congresos del Ecuador: Actas.
Chateaubriand, Renato de: "El Genio del Cristianismo".
Chiovenda, Giuseppe: "Instituciones de Derecho Procesal Civil".
Chiriboga Ordóñez, Leonardo: "Sepultureros de la Patria".
De la Torre Reyes, Carlos: "La Revolucion de Quito del 10 de Agosto de 1.809".
Del Vecchio, Jorge: "Filosofía del Derecho".
Destruge, Camilo: "Album biográfico ecuatoriano".
Deutscher, Isaac: "La Revolución Cultural china".
Diena, Julio: "Derecho Internacional Público".
Dix, Arthur: "Geografía Política".
Donoso Cortés, Juan: "Discurso sobre la Dictadura".
Dousdebés Carvajal, Jaime Alfonso: "Sobre la Hispanidad de Servicio y Acción".
Dove, Emil: "Derecho Internacional Privado".
Durán Ballén Romero, Sixto: "Dr. Isidro Ayora, maestro de juventudes, ejemplo de patriota".

Duguit, Leon: "Traité de Droit Constitionnel".
Eckard, Hans von: "Fundamentos de la Política".
Einaudi, Luigi: "Principios de Hacienda pública".
Eliade, Mircea: "Tratado de Historia de las Religiones".
Ellero, Pietro: "De la Certidumbre en los Juicios Criminales".
Escriche, Joaquín: "Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia".
Fiore, Pasquale: "Tratado de Derecho Internacional Público".
Fisbach, Oscar Georg: "Teoría General del Estado".
Flora, Federico: "Manual de Ciencia de la Hacienda".
Florian, Eugenio: "Elementos de Derecho Procesal penal".
Font, J. M.: "Derecho".
"Fuero Juzgo".
Gálvez, Manuel: "Vida de Don Gabriel García Moreno".
Gandía, Enrique de: "Sistema colonial de América Hispana".
García-Pelayo, Manuel: "Derecho Constitucional comparado".
Gettell, Raymond G.: "Historia de las Ideas Políticas".
Giannini: "Iinstituciones de Derecho tributario".
Gide, Charles: "Curso de Economía Política".
Goldschmidt, James: "Teoría General del Proceso".
Goldschmidt, Werner: "Sistema y Filosofía del Derecho Internacional Privado".
González Páez, M. A.: "Memorias Históricas".
González Suárez, Federico: "Cuarta exposición en defensa de los principios católicos".
González Suárez, Federico: "Estudio histórico sobre los Cañaris".
González Suárez, Federico: "Historia General de la República del Ecuador".
González Suárez, Federico: "Los aborígenes de Imbabura y Carchi".
González Suárez, Federico: "Prehistoria Ecuatoriana".
González Suárez, Federico: "Primera exposición en defensa de los principios católicos".
González Suárez, Federico: "Quinta exposición en defensa de los principios católicos".
González Suárez, Federico: "Segunda exposición en defensa de los principios católicos".

González Suárez, Federico: "Tercera exposición en defensa de los principios católicos".
Goodnow, Francisco J.: "Derecho Administrativo comparado".
Gray, Jack, y Cavendish, Patrick: "La Revolución Cultural y la Crisis China".
Griziotti, Benvenuto: "Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda".
Hagen, von: "El Imperio de los Incas".
Hauriou, Maurice: "Principios de Derecho Público y Constitucional".
Hegel, Guillermo Federico: "Filosofía de la Historia Universal".
Hegel, Guillermo Federico: "Líneas fundamentales de la Filosofía del Derecho".
Ihering, R. von: "La lucha por el Derecho".
Ihering, R. von: "La Posesión".
Ingenieros, José: "Criminología".
Iung, Nicolás: "El Derecho Público de la Iglesia en sus relaciones con los Estados".
Jácome Moscoso, Rodrigo: "Derecho Constitucional Ecuatoriano".
Jaramillo Alvarado, Pío: "El Indio Ecuatoriano".
Jaramillo Alvarado, Pío: "La Presidencia de Quito".
Jellinek, Jorge: "Teoría General del Estado".
Jèze, Gastón: "Los Principios generales del Derecho Administrativo".
Jijón y Caamaño, Jacinto: "El Ecuador Interandino y Occidental".
Jijón y Caamaño, Jacinto: "Política Conservadora".
Jiménez de Asúa: "Tratado de Derecho Penal".
J. L. R.: "Historia de la República del Ecuador".
Juan, San "Evangelio".
Kant, Manuel: "Cimentación para la Metafísica de las Costumbres".
Kant, Manuel: "Crítica de la Razón Práctica".
Kant, Manuel: "Crítica de la Razón Pura".
Kant, Manuel: "Crítica del Juicio".
Kant, Manuel: "Prolegómenos a toda metafísica futura".
Kelsen, Hans: "El método y los conceptos fundamentales de la Teoría Pura del Derecho".
Kelsen, Hans: "Esencia y valor de la Democracia".

Kelsen, Hans: "Teoría comunista del Derecho y del Estado".
Kelsen, Hans: "Teoría General del Estado".
Kisch, W.: "Elementos de Derecho Procesal Civil".
Kleinwächter, Federico von: "Economía Política".
Krebs, Norbert: "Geografía Humana".
La Bruyère, Juan de: "Caracteres".
Lafuente, Modesto: "Historia de España".
Laidler, Harry W.: "Historia del Socialismo".
Laski, Harold J.: "El Estado en la Teoría y en la Práctica".
Laurent, F.: "Le Droit Civil International".
León XIII: Encíclica "Diuturnum Illud".
León XIII: Encíclica "Graves de communi".
León XIII: Encíclica "Immortale Dei".
León XIII: Encíclica "Libertas".
León XIII: Encíclica "Quod apostolici".
León XIII: Encíclica "Rerum Novarum".
Levene, Ricardo: "Historia de América".
Linares Quintana, Segundo: "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional".
Liszt, Franz von: "Tratado de Derecho Penal".
Loor, Wilfrido: "Eloy Alfaro".
López, Lope: "La libertad de sufragio en el Ecuador".
Lucas, San: "Evangelio".
Macció, Marco: "La Dialéctica partido-masas en la teoría china".
Macció, Marco: "Partido, técnicos y clase obrera en la revolución china".
Madariaga, Salvador de: "Bolívar".
Maistre, José de: "Las Veladas de San Petersburgo".
Mao Tse-Tung: "Sobre las diez grandes relaciones".
Marcos, San: "Evangelio".
Marshall, Alfredo: "Principios de Economía".
Mateo, San: "Evangelio".
Matovelle, Julio: "Principios generales de Derecho Público Eclesiástico".
Maunier, René: "Introducción a la Sociología".
Mayer, Otto: "Derecho Administrativo Alemán".
Menéndez y Pelayo, Marcelino: "Historia de los heterodoxos es-

pañoles".
Menzel, Adolfo: "Introducción a la Sociología".
Merkel, Rodolfo: "Derecho Penal".
Merkel, Rodolfo: "Enciclopedia Jurídica".
Merkl, Adolfo: "Teoría General del Derecho Administrativo".
Mezger, Edmundo: "Tratado de Derecho Penal".
Minguijón, Salvador: "Historia del Derecho Español".
Mirkine-Guetzévitch: "Modernas tendencias del Derecho Constitucional".
Mises, Ludwig von: "Teoría del Dinero y Crédito".
Moncayo, Pedro: "El Ecuador de 1.825 a 1.875".
Moneva y Puyol, Joaquín: "Introducción al Derecho Hispánico".
Montero y Gutierres, Eloy: "Derecho Público Eclesiástico".
Montesquieu, Barón de: "Del Espíritu de las Leyes".
Montesquieu, Barón de: "Grandeza y Decadencia de los Romanos".
Moorehead, Alan: "La Revolución Rusa".
Niboyet, J. P.: "Principios de Derecho Internacional Privado".
"Novísima Recopilación de las Leyes de España".
Nussbaum, Arthur: "Historia del Derecho Internacional".
Oppenheim, L.: "Tratado de Derecho Internacional Público".
Ots y Capdequí, José María: "Instituciones Sociales de la América Española en el Periodo Colonial".
Ortolan M.: "Explicación histórica de las Instituciones del emperador Justiniano".
Ortolan, M.: "Historia de la Legislación romana".
Pareja Diezcanseco, Alfredo: "Historia del Ecuador".
Pareja Diezcanseco, Alfredo: "Las Instituciones y la Administración de la Real Audiencia de Quito".
Pareja Paz-Soldán, José: "Las Constituciones del Perú".
"Partidas".
Pattee, Ricardo: "García Moreno y el Ecuador de su tiempo".
Pavón Egas, Fernando: "Mar Territorial de 200 millas y Mar Patrimonial".
Peñaherrera, Víctor Manuel: "Lecciones de Derecho Práctico, Civil y Penal".
Pereyra, Carlos: "Breve Historia de América".
Pérez Borja, José Francisco: "Apuntes para el estudio del Código Penal".

Pérez Concha, Jorge: "Ensayo Histórico-crítico de las relaciones diplomáticas del Ecuador con los Estados limítrofes".
Pericot y García, Luis: "América Indígena".
Perkins, Dexter: "La Política Exterior norteamericana".
Pío XI: Encíclica "Casti connubii".
Pío XI: Encíclica "Divini illius Magistri".
Pío XI: Encíclica "Divini Redemptoris".
Pío XI: Encíclica "Quadragesimo anno".
Plaza G., Leonidas: "Mensaje Especial del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1.915 proponiendo un proyecto de reformas a la Constitución de la República".
Plumérito: "Isidro Ayora Cueva, el hombre símbolo de la reconstrucción social del Ecuador".
Pombo, Manuel Antonio, y Guerra, José Joaquín: "Las Constituciones de Colombia".
Ponce Enríquez, Camilo: "Las ideas del Libertador referentes a la Constitución Política de los Estados Americanos".
Posada, Adolfo: "Guía para el estudio y aplicación del Derecho Constitucional de Europa y América".
Posada, Alfredo: "Tratado de Derecho Político".
Radbruch, Gustavo: "Filosofía del Derecho".
Ramos Pérez, Demetrio: "Entre el Plata y Bogotá".
Ramos Pérez, Demetrio: "Historia de la Colonización española en América".
Real Academia Española: "Diccionario".
Real Academia Española: "Gramática".
Reinach, Adolfo: "Los Fundamentos apriorísticos del Derecho Civil".
Reparaz, Gonzalo de: "Geografía y Política".
Reyes, Oscar Efrén: "Breve Historia General del Ecuador".
Reyes, Oscar Efrén: "Historia de la República".
Reyes, Oscar Efrén: "Los últimos siete años".
Robalino Dávila, Luis: "Borrero y Veintemilla".
Robalino Dávila, Luis: "Diez años de civilismo".
Robalino Dávila, Luis: "El ocaso del Viejo Luchador".
Robalino Dávila, Luis: "Eloy Alfaro y su primera época".
Robalino Dávila, Luis: "García Moreno".

Robalino Dávila, Luis: "Rocafuerte".
Rossanda, Rossana: "El Marxismo de Mao Tse-Tung".
Rubistein, Ronald: "Introducción al Derecho Inglés".
Ruggiero, Guido de: "Historia del Liberalismo europeo".
Rumazo González, Alfonso: "Gobernantes del Ecuador".
Saavedra Fajardo, Diego: "Idea de un príncipe político cristiano representada en cien empresas".
Salazar Flor, Carlos: "Derecho Civil Internacional".
Saldaña, Quintiliano: "Adiciones".
Saldaña, Quintiliano: "Historia del Derecho Penal Español".
Salvador Lara, Jorge: "Escorzo Biográfico del Dr. Isidro Ayora".
Salvador Lara, Jorge: "La primera Constitución ecuatoriana: la del 10 de agosto de 1809".
Sánchez Agesta, Luis: "Historia del Constitucionalismo español".
Santamaría de Paredes, Vicente: "Curso de Derecho Administrativo".
Santamaría de Paredes, Vicente: "Curso de Derecho Político".
Santamaría de Paredes, Vicente: "Historia del Derecho Político Español".
Savigny, M.F.C. de: "Sistema del Derecho Romano actual".
Schmitt, Carlos: "Teoría de la Constitución".
Schopenhauer, Arturo: "El Mundo como Voluntad y Representación".
Schopenhauer, Arturo: "Sobre la cuádruple raíz del principio de razón suficiente".
Spengler, Oswald: "La decadencia de Occidente".
Spiegel, Ludwig: "Derecho Administrativo".
Sternberg, Theodor: "Introducción a la Ciencia del Derecho".
Sutherland, Arthur: "De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana".
Taine, Hipólito: "Filosofía del Arte".
Taparelli, Luis: "Ensayo Teórico de Derecho Natural".
Taparelli, Luis: "Examen crítico del Gobierno Representativo".
Tarquini, Luis: "Les Principes du Droit Public de l'Eglise".
Tobar Donoso, Julio: "Desarrollo Constitucional de la República del Ecuador".
Tobar Donoso, Julio: "El restablecimiento de la Audiencia de Quito".

Tobar Donoso, Julio: "La Iglesia ecuatoriana en el siglo XIX".
Tobar Donoso, Julio: "La invasión peruana y el Protocolo de Río".
Tobar Donoso, Julio: "Las instituciones del período hispánico, especialmente en la Presidencia de Quito".
Tobar Donoso, Julio: "Monografías históricas": "Las segundas elecciones de 1.875".
Tobar Donoso, Julio: "Orígenes constitucionales de la República del Ecuador".
Tobar Donoso, Julio, y Luna Tobar, Alfredo: "Derecho Territorial ecuatoriano".
Toynbee, Arnold: "Estudio de la Historia".
Trotsky, León: "La Revolución china".
Tudela, José: "El Legado de España a América".
Uhle, Max: "Toltecas, Mayas y Civilizaciones Sudamericanas".
Unión Internacional de Estudios de Malinas: "Código de Malinas".
Urrutia, Francisco: "Apuntes para la Historia de la Invasión Peruana".
Vacas Galindo, Enrique: "Colección de Documentos sobre Límites ecuatoriano-peruanos".
Vacas Galindo, Enrique: "Exposición sobre los Límites ecuatoriano-peruanos".
Valarezo O., Angel B.: "El Dr. Isidro Ayora y su acción política en la restructuración económica y financiera del País".
Valencia Rodríguez, Luis: "El Ecuador y las 200 millas".
Vanni, Icilio: "Filosofía del Derecho".
Vattel, E. de: "Derecho de Gentes".
Velasco Ibarra, José María: "Experiencias Jurídicas Hispanoamericanas".
Velasco Ibarra, José María: "Expresión Política hispanoamericana".
Velasco, Juan de: "Historia del Reino de Quito".
Vico, Juan Bautista: "Principios de una Ciencia Nueva sobre la naturaleza común de las naciones".
Vishinski: "La Teoría de la Prueba en el Derecho Soviético".
Walz, Gustavo Adolfo: "Esencia del Derecho Internacional y Crítica de sus negadores".
Yépez, Manuel A.: "Capítulos-Apuntes varios —1.830-1.942—".

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

RECTIFICACIONES

Respecto del Tomo 1 son indispensables dos rectificaciones:

1) En el apartado 270, dentro de la subdivisión b de la H (penúltimo renglón de la pág. 163); se dice "definitiva" en vez de "provisional", por error al que corrigen el apartado 269 dentro del tercer párrafo, el apartado 1.747 dentro de la subdivisión c, el apartado 2.279 dentro de la subdivisión a de la E, y el apartado 2.920.

2) Como lo manifiesta el apartado 2.954, el apartado 579 (pág. 318) debe decir:

Las Constituciones de 1897 (Art. 38), 1906 (Art. 23), 1929 (Art. 153), 1945 (Art. 153), 1946 (Art. 177) y 1967 (Art. 82) disponen que los contratos que se celebren, sea por particulares, sea por órganos estatales, con extranjeros, lleven implícita la condición de la renuncia "a toda reclamación diplomática". Las Constituciones de 1929 (Art. 153) y 1945 (Art. 153) disponen además que en los contratos que en el Ecuador celebren los extranjeros con individuos que actúen en calidad de órganos estatales ecuatorianos no pueda establecerse "la sujeción a una jurisdicción extraña". Al preceptuarlo coadyuvan para la seguridad externa del Estado ecuatoriano, como se comprenderá por lo que sobre la diplomacia exponemos dentro del Libro Quinto, en el Capítulo 62.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

INDICE

Pág.

LIBRO SEPTIMO:

Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano 1

TITULO VEINTIUNO: Trama Cultural 3

CAPITULO 89: Cultura y Civilización 3
CAPITULO 90: Curso de las Culturas y Civilizaciones 5
Sección I: Sucesión de las civilizaciones 5
Sección II: Contacto de Civilizaciones 9
Sección III: La Civilización Occidental y sus Contemporáneas 13
CUESTION I: Curso y Decadencia de la Civilización Occidental 13
CUESTION II: División del Mundo 20
CAPITULO 91: Nexos de la Cultura, las Concepciones Políticas y el Derecho en la Historia 25
Sección I: Curso de las Civilizaciones y el Derecho 25
Sección II: Tipos Culturales dentro de la Historia 26
Sección III: Caracteres de los tipos de Cultura 28
Sección IV: Correspondencia Política de los tipos de Cultura 30
Sección V: Concreciones jurídicas que en la Historia de Occidente se dan de sus concepciones políticas características 32
SECCION VI Concreciones jurídicas que en la historia se dan de la concepción política del Mundo Oriental. 36
CAPITULO 92: Concreciones e inferencias relativas al Derecho Constitucional Ecuatoriano 42

TITULO VEINTIDOS: Antecedentes del Derecho Constitucional Ecuatoriano 45

CAPITULO 93: Comprensión 45
CAPITULO 94: Derecho Prehispánico 45
Sección I: Visión General de lo Prehispánico 45
Sección II: El Imperio Incásico y su Civilización 46
Sección III: Caracteres del Estado Incásico 47
CUESTION I: Caracteres Generales 47
CUESTION II: Divisiones Territorial y Demográfica 48

Pág.

CUESTION III: Economía 49
CUESTION IV: Clases Sociales 52
CUESTION V: Ejercicio de las Funciones Estatales 53
CUESTION VI: Observaciones finales 56
CAPITULO 95: Derecho Hispano 56
Sección I: Alcance de su Estudio 56
Sección II: Lo primitivo en la Península Ibérica 57
CUESTION I: Primeros pobladores 57
Parte I: Idea General 57
Parte II: Organización 59
CUESTION II: Colonias 60
Sección III: Dominación Romana 62
CUESTION I: Presentación 62
CUESTION II: Instituciones Romanas 63
Parte I: Comprensión del Estudio 63
Parte II: Distinciones en el Tiempo 63
Parte III: Instituciones Regias 64
I.— Integración Social 64
II—Organos y Funciones Estatales 65
III.— Transformación 67
Parte IV: Instituciones Republicanas 68
I.— Distinción de carácter temporal 68
II.— Organos y Funciones Estatales 70
Parte V: Instituciones Imperiales 76
I.—Determinación Histórica 76
II.— Organos y Funciones Estatales 77
III.— Distinciones Sociales 79
IV.— Conclusión 81
Parte VI: Lo Territorial 81
I.— Lo social y lo territorial 81
II.—División Territorial 83
CUESTION III: Organización Romana de la Península Ibérica 86
Sección IV: Dominación Visigoda 88
CUESTION I: Idea general de los Germanos 88
CUESTION II: Los Visigodos 89
CUESTION III: Estado Visigodo 90
Parte I: Posición Tempoespacial 90
Parte II: Factores Germánicos 90
Parte III: Organos y Funciones Estatales 92
Parte IV: Clases Sociales 95
Sección V: Epoca de la Reconquista 96
CUESTION I: Generalidades 96
CUESTION II: Iberia Musulmana 97

Pág.

Parte I: Comprensión del Estudio 97
Parte II: Califato Arabe 98
Parte III: Califato Ibérico 100
I.—Visión Histórica 100
II.— Organización 101
III.— Clases Sociales 102
CUESTION III: Iberia Cristiana 103
Parte I: Síntesis Histórica 103
Parte II: Derecho Político 108
I.— Comprensión y Extensión 108
II.— Caracteres jurídicos generales 109
III.— Monarca 110
IV.— Cortes 112
V.— Organos complementarios de las Cortes 115
VI.— Justicia Mayor 116
VII— Padre de Huérfanos 119
VIII.— Fiscalizadores y Jueces de Hacienda 119
IX.— División Territorial 119
X.— Municipios 120
XI.— Gremios 123
XII.— Clases Sociales 123
XIII.— Propiedad 129
XIV.— Consideración Final 130
Sección VI: España Moderna 131
CUESTION I: Generalidades 131
CUESTION II: Gobierno 132
I.— Caracteres Principales 132
II.— El Rey 133
III.— Consejos y Ministros 133
IV.— Las Cortes 134
V.— Organos Judiciales 136
VI.— Circunscripciones Territoriales 138
VII.— Los Municipios 139
VIII.— Consideración de las Funciones Estatales 141
IX.— Clases Sociales 142
X.— Propiedad 143
Sección VII: España Contemporánea 144
CUESTION I: Orbita histórica y política 144
CUESTION II: Paralelismo Hispano Americano 148
Sección VIII: El Derecho Político Español de América 150
CUESTION I: Visión de Conjunto 150
CUESTION II: Orden Jurídico 154
CUESTION III: Posición Jurídica de América 159

Pág.

CUESTION IV: Circunscripciones Territoriales y Jerarquía Gubernativa 160
Parte I: Enunciado General 160
Parte II: El Consejo de Indias 162
Parte III: Casa de Contratación de las Indias 163
Parte IV: Consulados 164
Parte V: Virreyes 166
Parte VI: Judicatura de Cuentas 169
Parte VII: Reales Audiencias 173
Parte VIII: Juntas de Hacienda 176
Parte IX: Tribunales de la Santa Cruzada 177
Parte X: Intendentes 178
Parte XI: Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores 179
Parte XII: Adelantados 180
Parte XIII: Oficiales Reales 181
Parte XIV: Los Protomédicos 186
Parte XV: Concejo de la Mesta 186
Parte XVI: Ejercicio de los Cargos 187
I.— Comprensión del asunto 187
II.— Nombramiento 187
III.— Visitas 190
IV.— Residencia 192
CUESTION V: Municipio 193
CUESTION VI: Nexos Civil-Religiosos 198
Parte I: Patronato 198
Parte II: Inquisición 201
CUESTION VII: Clases Sociales 201
Parte I: Situación del Indio 201
I.— Aspectos diversos 201
II.— Repartimientos 207
III.— Protección Especial 214
Parte II: Distinción de Clases Sociales 223
CUESTION VIII: Consideración de las Funciones Estatales 224
CUESTION IX: La Audiencia de Quito 229
CAPITULO 96: Conjunto de Factores para la formación del Derecho Constitucional Ecuatoriano 239
Sección I: Consideración General de este Conjunto 239
Sección II: Precipitantes 242
Sección III: Fuentes de la Tendencia Emancipadora 248
CUESTION I: Distinción 248
CUESTION II: Manifestaciones y concreción 249
CUESTION III: Relaciones con el Régimen Constitucional Español ... 255
Sección IV: Período Colombiano 260
CUESTION I: Límites temporales y evolución 260

Pág.

CUESTION II: Ideología de Bolívar 272
Sección.V: Normas que, no integrantes del Derecho Constitucional Ecuatoriano, condensan o reflejan las influencias de otros factores en su formación 285
CUESTION I: Enunciado 285
CUESTION II: La Constitución Quiteña de 1812 286
CUESTION III: Constitución Española de 1812 299
CUESTION IV: Constitución Grancolombiana de 1821 307
CUESTION V: Constitución Grancolombiana de 1830 316

TITULO VEINTITRES: Desarrollo del Derecho Constitucional Ecuatoriano 325

CAPITULO 97: Plan e Idea General 325
CAPITULO 98: Del acto de separarse la Nación Quiteña de la Gran Colombia al de reunirse la Asamblea que dicta la dicta la Constitución de 1835 328
CAPITULO 99: Del acto de dictar la Constitución de 1835 al de expedir la de 1843 338
CAPITULO 100: Del acto de dictar la Constitución de 1843 al de expedir la de 1845 348
CAPITULO 101: Del acto de dictar la Constitución de 1845 al de expedir la de 1851 351
CAPITULO 102: Del acto de dictar la Constitución de 1851 al de expedir la de 1852 355
CAPITULO 103: Del acto de dictar la Constitución de 1852 al de expedir la de 1861 358
CAPITULO 104: Del acto de dictar la Constitución de 1861 al de expedir la de 1869 371
CAPITULO 105: Del acto de dictar la Constitución de 1869 al de expedir la de 1878 385
CAPITULO 106: Del acto de dictar la Constitución de 1878 al de expedir la de 1884 393
CAPITULO 107: Del acto de dictar la Constitución de 1884 al de expedir la de 1897 399
CAPITULO 108: Del acto de dictar la Constitución de 1897 al de expedir la de 1906 416
CAPITULO 109: Del acto de dictar la Constitución de 1906 al de expedir la de 1929 429
CAPITULO 110: Del acto de dictar la Constitución de 1929 al de expedir la de 1945 448
CAPITULO 111: Del acto de dictar la Constitución de 1945 al de expedir la de 1946 497
CAPITULO 112: Del acto de dictar la Constitución de 1946 al de expedir la de 1967 513

Pág.

CAPITULO 113: Del acto de dictar la Constitución de 1967 hasta la realización del Plan enderezado a la vigencia de la posterior 558
CAPITULO 114: Constitución aprobada por el Referéndum de 1978 592
Sección I: El Medio de Expedirla 592
Sección II: Idea General del Texto y de su Estudio 594
Sección III: El Estado y sus Elementos 595
CUESTION I: Concepto o Noción del Estado 595
CUESTION II: Organización Suprema 597
Parte I: Los órganos del Estado 597
I.— Existencia y Especies 597
II.— Gobierno 601
III.— Forma de Estado y forma de Gobierno 602
Parte II: Soberanía 602
CUESTION III: Pueblo 603
CUESTION IV: Territorio 604
Parte I: Extensión y cualidades 604
Parte II: Autonomías 604
I.— Su Establecimiento 604
II.— Municipios 604
III.— Cuerpos autónomos formados por sociedades especiales 606
Sección IV: Garantías 609
CUESTION I: Comprensión 609
CUESTION II: Garantías absolutas 609
CUESTION III: Garantías relativas 609
Parte I: Bienes considerados estáticamente 609
Parte II: Esferas de la actividad humana 612
CUESTION IV: Extensión y Comprensión 614
CUESTION V: Determinaciones conexas 618
Sección V: Actividad del Estado 622
CUESTION I: Esencia y contenido 622
Parte I: Interpretación 622
I.— Concepto e interpretación 622
II.— Guía de la interpretación 623
Parte II: La actividad del Estado y el tiempo 624
Parte III: Lo adjetivo 625
Parte IV: El pueblo y la actividad del Estado 625
I.— Relación de uno y otra 625
II.— División del pueblo respecto de la actividad estatal 626
III.— Nacionalidad 626
IV.— Ciudadanía 628
V.— Domicilio 629
VI—Situación de los extranjeros 629
VII.— Acción popular política 630

Pág.

Parte V: Conjunto de las actividades del Estado 633
CUESTION II: La Función Legislativa 634
Parte I: Comprensión de su examen 634
Parte II: El legislador 634
I.—Nombre, sistema y posición 635
II.— Integración de la Cámara Nacional de Representantes 636
III.— Requisitos 637
IV.— Prerrogativas 640
V.— Renovación 641
VI.— Legislaturas 641
VII.— Régimen interno 642
Parte III: Producción de las leyes 643
I.—La ley y lo legislativo 643
II.— Momentos de producción 644
Parte IV: Participación de órganos distintos del "Legislador" en la Función Legislativa 649
I.— Enunciado 649
II.— Ciudadanos que actúan como órganos del Estado 649
III.— Comisiones Legislativas 650
IV.— Miembros de la Cámara 651
V.— Organos judiciales 651
VI.— Presidente de la República 652
VII.— Tribunal de Garantías Constitucionales 653
CUESTION III: La Función Jurisdiccional 654
Parte I: Referencia general 654
Parte II: Eficacia de la Función Jurisdiccional 654
I.—El Juicio 654
II.— División del territorio para lo jurisdiccional 657
Parte III: Organos judiciales 657
I.— Visión de conjunto 657
II.— Organos Judiciales comunes 659
III.— Organos judiciales especiales 660
Parte IV: Jurisdicción no judicial 662
I.— Enunciado 662
II.— Cámara Nacional de Representantes 662
III.— Plenario de las Comisiones Legislativas 664
IV.— Presidente de la República 664
V.— Tribunal de Garantías Constitucionales 664
CUESTION IV: La Función Administrativa 665
Parte I: Idea general 665
Parte II: Los actos administrativos 665
I.— Actos ejecutivos 665
II.— Normas administrativas 665

Pág.

Parte III: Ramas o aspectos de la Administración 666
I.— Su distinción 666
II.— Administración directa 667
III.— Administración represiva 670
IV.— Administración preventiva 671
Parte IV: Circunscripciones Administrativas 674
Parte V: Organos Administrativos 675
I.— El Jefe del Estado 675
II.— Los Ministros de Estado 681
III.— El Tribunal de Garantías Constitucionales 683
IV.— Ministerio Público 684
V.— Organos cuya competencia abarca circunscripciones administrativas 684
VI.— Consejo Nacional de Desarrollo 685
VII.— Junta Monetaria y Banco Central 686
VIII.— Superintendencias 687
IX.— Tribunal Supremo Electoral 688
X.— La Fuerza Pública 688
Parte VI: Intervención de Organos no Administrativos en la Administración 692
I.—Cámara Nacional de Representantes 692
II.— Corte Suprema 693
III.— Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo .. 694
IV.— Contraloría 694
CUESTION V: Regularidad de la Actividad Estatal 694
Parte I: Comprensión 694
Parte II: Examen y decisión concernientes a la regularidad 695
I.— Enunciado 695
II.— Constitucionalidad de las normas en general 695
III.— Constitucionalidad de ciertas normas 696
IV.— Legalidad de las normas en general 698
V.— Legalidad de ciertas normas 698
Parte III: Responsabilidad 698
Parte IV: Reforma de la Constitución 699
Sección VI: Lo Internacional 700
CUESTION I: Comprensión 700
CUESTION II: Pactos Internacionales 700
Parte I: Extremos de su consideración 700
Parte II: Esfera de los Pactos Internacionales 700
I.— Manera de determinarla 700
II.— Cualidades del Estado Ecuatoriano 700
III.— Cualidades del territorio 701

Pág.

IV.— Materia 701
V.— Sujetos 702
Parte III: Celebración de Pactos Internacionales 703
CUESTION III: La Guerra 703
CUESTION IV: La Diplomacia 704
CUESTION V: Relaciones del Ecuador y la Iglesia 705
Sección VII: Consideraciones Finales 706
CAPITULO 115: Conclusiones 709
Sección I: Distinciones Políticas 709
Sección II: Proliferación funesta 712

BIBLIOGRAFIA 715

RECTIFICACIONES 725

INDICE 727

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

INDICE GENERAL DE LA OBRA

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST OMNIUM SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

TOMO PRIMERO

Pág.

PROLOGO 3

LIBRO PRIMERO:

La Sociedad, el Derecho y el Estado 5

TITULO PRIMERO: La Sociedad y el Derecho 7

CAPITULO 1º: La Sociedad 7
CAPITULO 2º: El Derecho 10
Sección I: Fin, Concepto y Estructura del Derecho 10
CUESTION I: Fin del Derecho 10
CUESTION II: Concepto del Derecho 11
CUESTION III: Integración del Orden Jurídico 15
Sección II: Elementos de la Norma Jurídica 16
CUESTION I: Vinculación y Papel de Ellos 16
CUESTION II: Infracción 18
Parte I: Caracteres Generales de la Infracción 18
Parte II: Tipo de la Infracción 20
CUESTION III: Sanción 22
Parte I: La Sanción y sus Clases 22
Parte II: Referencia de la Sanción 24
Parte III: Incidencia de la Sanción 26
Sección III: Conceptos Jurídicos 35
CUESTION I: El Derecho y lo Positivo 35
CUESTION II: Conceptos arraigados en la Esencia del Derecho 37
Parte I: Enunciado General 37
Parte II: Los Bienes Jurídicos 40
Parte III: La Persona 42
I.— Concepto y División 42
II.— Capacidad 44
Parte IV: Derechos, Deberes y Sujetos de unos y otros 46
Parte V: El Vínculo Jurídico 47

Pág.

TITULO SEGUNDO: El Estado 49

CAPITULO 3º: Concepto de Estado 49

CAPITULO 4º: Elementos del Estado 51

Sección I: Enunciado General 51
Sección II: Ordenación Suprema 51
CUESTION I: Ordenación y Ordenador 51
CUESTION II: Supremacía 52
Sección III: Pueblo 52
Sección IV: Territorio 52

CAPITULO 5º: El Estado y el Tiempo 53

Sección I: El Tiempo y la Estructura y Papel del Estado 53
Sección II: Existencia del Estado y de un Estado 55
CUESTION I: Existencia del Estado 55
CUESTION II: Existencia de un Estado 55
Parte I: Nacimiento de un Estado 55
Parte II: Muerte de un Estado 56
Sección III: Un Orden Jurídico y el Tiempo 56

CAPITULO 6º: Fin del Estado 57

Sección I: Estado, Orden y Justicia 57
Sección II: Política, Justicia y Caracteres del Estado 59

CAPITULO 7º: Constitución 62

Sección I: Norma Fundamental Hipotética 62
CUESTION I: Esencia y Contenido 62
CUESTION II: Creación y Cambio 63
CUESTION III: La Norma Fundamental Hipotética y lo Positivo ... 65
Sección II: Orden Constitucional 65
CUESTION I: Esencia de la Constitución 65
CUESTION II: La Constitución y el Orden Jurídico 66
CUESTION III: La Constitución y el Tiempo 67
Parte I: Origen de la Constitución 67
Parte II: Reforma de la Constitución 67
Parte III: Infracción y ruptura de la Constitución 69
Parte IV: Revolución 71
CUESTION IV: El Estado Constitucional y el no Constitucional 72
Parte I: Actividades del Estado 72
Parte II: Formas de Estado 73
Parte III: Garantías Humanas 75
CUESTION V: Contenido de la Constitución 76

Pág.

CUESTION VI: Constitución y Libertad 78
CUESTION VII: Especies de Constitución 79
CUESTION VIII: Constitución, Derecho Constitucional y Derecho Político 82
Sección III: Exposición del Derecho Constitucional Ecuatoriano 84
CUESTION I: Puntos que abarca el Estudio de una Constitución 84
CUESTION II: Puntos que encierra el Estudio del Derecho Constitucional Ecuatoriano 85
CUESTION III: Sociedad que constituye el Estado Ecuatoriano ..... .85

LIBRO SEGUNDO:

El Estado y sus Elementos 91

TITULO TERCERO: Acepciones propia e impropias del Estado 93

CAPITULO 8º: Referencia General de estas Acepciones 93
CAPITULO 9º: El Estado en las Constituciones Ecuatorianas 93

TITULO CUARTO: Ordenación Suprema 95

CAPITULO 10: Organización del Estado 95
Sección I: Carácter, Papel y Especies de los Organos del Estado 95
CUESTION I: Característica de los Organos del Estado 95
CUESTION II: Competencia y Representación 97
CUESTION III: Especies de Organos Estatales 98
CUESTION IV: Gobierno 104
Sección II: Los Organos del Estado en las Constituciones Ecuatorianas 105
CUESTION I: Organos en sentido Estricto y en Sentido Amplio 105
CUESTION II: Competencia 106
CUESTION III: Especies de Organos Estatales 107
CUESTION IV: Gobierno 113
Parte I: Comprensión del Término Gobierno 113
Parte II: Formas de Estado y de Gobierno 115

CAPITULO 11: Soberanía 117

Sección I: La Soberanía y sus Problemas 117
Sección II: La Soberanía según las Constituciones Ecuatorianas 120
CUESTION I: Definición de Soberanía 120
CUESTION II: Origen de la Soberanía 121
CUESTION III: Residencia o Ejercicio de la Soberanía 121

TITULO QUINTO: Pueblo 125

CAPITULO 12: Examen de su Concepto 125

Pág.

CAPITULO 13: El Pueblo en las Constituciones Ecuatorianas 126

TITULO SEXTO: Territorio 129

CAPITULO 14: Comprensión del Territorio 129
Sección I: Territorio y Frontera 129
Sección II: Territorio y Medio Físico 130
Sección III: Adquisiciones y Pérdidas Territoriales 132
Sección IV: El Territorio según las Constituciones Ecuatorianas 133
CUESTION I: Aspectos de la Referencia del Territorio 133
CUESTION II: Declaraciones Generales sobre el Territorio Ecuatoriano 134
CUESTION III: Bases Directas para la Fijación de las Fronteras 135

CAPITULO 15: Lo Territorial y la Organización del Estado 138
Sección I: Centralización y Descentralización 138
Sección II: Estados a que Caracteriza la Descentralización 140
Sección III: La Autonomía 146
Sección IV: Centralización, Constitución y Democracia 147
Sección V: Centralización y Descentralización en las Constituciones Ecuatorianas 148
CUESTION I: Calificación del Estado Ecuatoriano 148
CUESTION II: Municipios 149
Parte I: Preceptos de las Constituciones 149
Parte II: Comparación 160
CUESTION III: Cuerpos Autónomos formados por Sociedades Especiales 164

LIBRO TERCERO:

Garantías 167

TITULO SEPTIMO: Comprensión de las Garantías 167

CAPITULO 16: Concepto 167
CAPITULO 17: División 167
CAPITULO 18: Trascendencia 171

TITULO OCTAVO: Las Garantías en las Constituciones Ecuatorianas ... 173

CAPITULO 19: Enunciado General 173
CAPITULO 20: Garantías Constitucionales Absolutas 175
Sección I: Exposición Preliminar 175
Sección II: Bienes Considerados Estáticamente 176
CUESTION I: Enunciación 176
CUESTION II: La Vida 176
CUESTION III: La Integridad Física 177

Pág.

CUESTION IV: El Matrimonio y la Familia 177
CUESTION V: La Personalidad 178
CUESTION VI: La Igualdad 179
Parte I: Proclamación de la Igualdad 179
Parte II: Sentido de la Igualdad 180
Parte III: Desigualdades Proscritas 181
Sección III: Esferas de la Actividad Humana 183
CUESTION I: Enunciación 183
CUESTION II: La Manifestación de las Creencias Religiosas 183
CUESTION III: La Formulación de Peticiones ante los Organos Estatales 183
CUESTION IV: La Reclamación por las Infracciones de la Constitución o de las Leyes 184
CUESTION V: La Asociación 185
CUESTION VI: El Trabajo 185
CUESTION VII: El Sufragio 185
Sección IV: Visión de Conjunto 186
CAPITULO 21: Garantías Constitucionales Relativas 188
Sección I: Exposición Preliminar 188
Sección II: Bienes Considerados Estáticamente 189
CUESTION I: Enunciación 189
CUESTION II: La Vida 189
CUESTION III: La Integridad Física 192
CUESTION IV: El Matrimonio, la Familia y la Maternidad 193
CUESTION V: La Buena Reputación 194
CUESTION VI: El Domicilio 195
CUESTION VII: La Correspondencia 196
CUESTION VIII: La Propiedad 197
Parte I: Exposición Preliminar 197
Parte II: Privación de Bienes Económicos Proveniente del Estado 198
Parte III: Examen de Conjunto de los Preceptos que Garantizan la Propiedad 200
Parte IV: Regulación de Aspectos de la Propiedad 203
Parte V: Referencia a Objetos de Propiedad 205
Parte VI: Conclusión 207
CUESTION IX: La Tranquilidad 208
CUESTION X: La Seguridad 211
Parte I: Exposición Preliminar 211
Parte II: Defensa 212
Parte III: Irretroactividad de la Ley 213
Parte IV: La Pena y la Culpabilidad 216
Parte V: Comisiones Especiales 216
Parte VI: Sanciones Civil y Penal 217

Pág.

Parte VII: Requerimientos de los Militares 218
Parte VIII: Comparación 218
CUESTION XI: La Personalidad 219
CUESTION XII: La Igualdad 219
Sección III: Esferas de la Actividad Humana 220
CUESTION I: Enunciación 220
CUESTION II: Movimientos Corporales Externos 220
Parte I: Exposición Preliminar 220
Parte II: Antecedentes de Limitación de Movimientos Corporales Externos 221
Parte III: Competencia Legal 222
Parte IV: Fundamento Legal de la Limitación 222
Parte V: Límite de Incomunicación 222
Parte VI: El Habeas Corpus 223
Parte VII: Legalidad de Exigencia de Servicios Personales 225
Parte VIII: Limitación de Alistamiento Militar 225
Parte IX: Prohibición de Penas Perpetuas 226
Parte X: Permanencia y Circulación en el Territorio, Salida de éste y Retorno al mismo 226
Parte XI: Comparación 232
CUESTION III: Manifestaciones de las Creencias o Conciencia 232
Parte I: Enunciado Preliminar 232
Parte II: Manifestaciones de Creencias Religiosas 232
Parte III: Declaración y Juramento 233
Parte IV: Ideología Política 235
CUESTION IV: La Expresión del Pensamiento 235
CUESTION V: La Enseñanza 237
CUESTION VI: La Actividad Cultural 239
CUESTION VII: Formulación de Peticiones ante los Organos Estatales 239
CUESTION VIII: La Reclamación por las Infracciones de la Constitución 239
CUESTION IX: Las Comunicaciones Telefónicas 240
CUESTION X: La Asociación 240
CUESTION XI: La Reunión 242
CUESTION XII: La Contratación 243
CUESTION XIII: El Trabajo 243
CUESTION XIV: La Actividad Popular Política 245
Sección IV: Visión de Conjunto 246

CAPITULO 22: Extensión y Comprensión de las Garantías Constitucionales 249
Sección I: Extensión Personal de las Garantías Constitucionales 249
Sección II: Conceptos de Comparación 254
Sección III: Comparación Contemplativa de Comprensión y Extensión de las Garantías 257

Pág.

LIBRO CUARTO:

Actividad del Estado 259

TITULO NOVENO: Esencia y contenido de la Actividad del Estado 261
CAPITULO 23: La Actividad del Estado y la Interpretación 261
Sección I: Creación y aplicación de Derecho 261
Sección II: Esencia y Clases de la Interpretación 262
Sección III: Elementos de la Interpretación 263
Sección IV: La Interpretación en las Constituciones Ecuatorianas ... 265
CUESTION I: Enunciado de sus Problemas 265
CUESTION II: Concepto de Interpretación 266
CUESTION III: Guía de la Interpretación 268
CAPITULO 24: La Actividad del Estado y el Tiempo 269
Sección I: Relaciones de una y otro 269
Sección II: Las Constituciones Ecuatorianas y el Tiempo 271
CAPITULO 25: Lo Sustantivo y lo Adjetivo de la Actividad Estatal ... 274
Sección I: Su Relación y Diferencias 274
Sección II: Lo Adjetivo en Relación con la Generalidad o Individualidad de las Normas 276
Sección III: El Derecho Subjetivo en lo Procesal 279
CUESTION I: Comprensión y Distinciones 279
CUESTION II: Recursos 280
Sección IV: Lo Adjetivo en las Constituciones Ecuatorianas 282
CAPITULO 26: El Pueblo y la Actividad del Estado 283
Sección I: Relación de uno y otra 283
CUESTION I: Significado y Trascendencia de esta Relación 283
CUESTION II: Relación del Pueblo del Ecuador y la Producción de su Orden Jurídico 286
Sección II: División del Pueblo del Estado Respecto de la Actividad de éste 287
CUESTION I: Miembros, Fundamento y Alcance de la División 287
Parte I: Exposición General 287
Parte II: Referencia de las Constituciones Ecuatorianas 289
CUESTION II: La Nacionalidad 289
Parte I: Esencia y Especies de la Nacionalidad 289
Parte II: La Nacionalidad en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 292
I.— Comprensión de su Estudio 292
II.— Adquisición de la Nacionalidad 293
III.— Pérdida de la Nacionalidad 296
IV.— Recuperación de la Nacionalidad 297
V.— Nacionalidad de las personas sociales 297
CUESTION III: La Ciudadanía 298
Parte I: Esencia y Condiciones 298
Parte II: La Ciudadanía en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 299

Pág.

I.— Comprensión de su Estudio 299
II.— Requisitos para la Ciudadanía 299
III.— Suspensión de la Ciudadanía 301
IV.— Pérdida de la Ciudadanía 301
V.— Recuperación de la Ciudadanía 302
CUESTION IV: Domicilio 303
Parte I: Su esencia e importancia 303
Parte II: El Domicilio en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 304
CUESTION V: Situación de los Extranjeros 304
Parte I: Idea General 304
Parte II: La Situación de los Extranjeros en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 305
I.— Comprensión de su Estudio 305
II.— Preceptos que versa la situación general de los Extranjeros ... 305
III.— Preceptos concernientes a los Extranjeros en las Constituciones que carecen de uno consagrado a fijar su situación en general 316
IV.— Preceptos relativos a Extranjeros encerrados en las Constituciones que contienen uno destinado a fijar la situación general de ellos 316
V.— Conclusiones relativas a la situación de los Extranjeros 318
Sección III: Acción Popular Política 321
CUESTION I: Su Esencia y Comprensión 321
Parte I: Enunciado General 321
Parte II: Comprensión de la Acción Popular política en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 322
CUESTION II: Acción Popular Política Concreta 322
Parte I: Carácter y Manifestaciones 322
I.— Carácter de la Acción Popular Política Concreta 322
II.— Manifestaciones de Democracia Directa 322
III.— Sufragio Elector 323
IV.— Deposición 326
Parte II: Comprensión de la Acción Popular Política Concreta en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 326
Parte II: Comprensión de la Acción Popular Política en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 327
Parte IV: El Sufragio Elector en las Constituciones Ecuatorianas .. 328
I.— Generalidad y Grados 328
II.— Requisitos para ser Elector 329
III.— Requisitos para ser Designado 331
IV.— Carácter del voto 331
V.— Sistema Electoral 332
VI.— Organismo Electoral 333

Pág.

CUESTION III: Acción Popular Política Difusa 334
Parte I: Su Esencia y Comprensión 334
Parte II: La Acción Popular Política Difusa según el Derecho Constitucional Ecuatoriano 335
I.— Preceptos referentes a los medios de producir, expresar y dirigir la opinión pública 335
II.— Preceptos tendientes a que la opinión pública influya en la actividad estatal 335
CUESTION IV: Acción Popular Política Intermedia 337
Parte I: Esencia y Comprensión 337
I.— Distinción Tripartita de lo Político 337
II.— Orientaciones, Concepciones y Tendencias Políticas 341
III.— Partidos e Ideologías Políticas y Facciones 342
Parte II: Los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 344
I.— Referencia de aquéllos en éste 344
II.— Formación y Existencia de Partidos Políticos 344
II.— Influencia sobre la Actividad Estatal 346
IV: División de los Partidos Políticos 347
CUESTION V: Las Clases de Acción Popular y los Derechos Políticos 347

CAPITULO 27: Funciones Comprendidas en la Actividad Estatal 348
Sección I: Distinción Esencial de las Funciones Estatales 348
Sección II: Relaciones Mutuas de las Funciones Estatales 350
Sección III: Los Organos y las Funciones del Estado 352
CUESTION I: Relación de unos y otras 352
CUESTION II: Conceptos Resultantes de la Relación de Funciones y Organos Estatales 353
Sección IV: Regulación Constitucional de la Actividad del Estado 355
Sección V: El Conjunto de la Actividad del Estado Ecuatoriano según sus Constituciones 357

TITULO DECIMO: La Función Legislativa 361

CAPITULO 28: Sus Caracteres, Ejercicio y Regulación 361
Sección I: Caracteres 361
Sección II: Ejercicio 362
Sección III: Regulación Constitucional de la Función Legislativa 364

CAPITULO 29: El Legislador 365
Sección I: Extremos de su Análisis 365
Sección II: Nombre y Posición 365
Sección III: Clase y Composición 367
CUESTION I: Sistemas Relativos al Asunto 367

Pág.

CUESTION II: Sistemas Unicameral y Bicameral en las Constituciones Ecuatorianas 372
CUESTION III: Miembros del Congreso o Asamblea Nacional 374
Parte I: Preliminares Necesarios 374
Parte II: Individuos integrantes del Congreso o Asamblea Nacional 375
I.— Ubicación de los preceptos pertinentes 375
II.— Senado 375
III.— Cámara de Diputados o Representantes 378
IV.— Comparación relativa a la totalidad del Congreso o Asamblea Nacional 381
Parte III: Designación de los Miembros del Congreso o Asamblea Nacional 381
I.— Ubicación de los preceptos pertinentes 381
II.— Senado 381
III.— Cámara de Diputados o Representantes 383
IV.— Comparación relativa a la totalidad del Congreso o Asamblea Nacional 383
V.— Ordenamiento de la designación 384
Parte IV: Requisitos que han de llenarse para ser miembro del Congreso o Asamblea Nacional 389
I.— Referencia General 389
II.— Requisitos para ser Diputado o Representante 389
III.— Requisitos para ser Senador 396
IV.— Alcance de los Requisitos 400
V.— Sentido y especies de los Requisitos 404
Sección IV: Prerrogativas 406
CUESTION I: Su esencia y división 406
CUESTION II: La inviolabilidad en las Constituciones Ecuatorianas 407
CUESTION III: La inmunidad en las Constituciones Ecuatorianas ... 408
Parte I: Extremos de su Examen 408
Parte II: Limitación Temporal 408
Parte III: Contenido 409
I.— Comprensión y Aspectos 409
II.— Sanciones comprendidas en la inmunidad 409
III.— Intervención de la Cámara respectiva 409
Sección V: Renovación 413
CUESTION I: Frecuencia y Modo 413
CUESTION II: La renovación del Congreso o Asamblea Nacional en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 414
Parte I: Puntos concernientes a la Renovación 414
Parte II: Período de los miembros del Congreso o Asamblea Nacional 414
Parte III: Renovación de las Cámaras 415

Pág.

Parte IV: Renovación del Congreso o Asamblea Nacional como un todo 416
Sección VI: Funcionamiento en lo relativo al tiempo 417
CUESTION I: Traducción del "Organo Legislativo" en Legislaturas 417
CUESTION II: Las Legislaturas en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 418
Parte I: Distinción 418
Parte II: Legislatura Ordinaria 418
Parte III: Legislatura Extraordinaria 420
Sección VII: Régimen Interno 422
CUESTION I: Comprensión 422
CUESTION II: El Régimen Interno del Congreso o Asamblea Nacional en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 423

CAPITULO 30: Legislación de quien se caracteriza formalmente por ella 427

Sección I: Momentos y Fases de su Producción 427
CUESTION I: Comprensión de esos Momentos 427
CUESTION II: Normas que según el Derecho Constitucional Ecuatoriano se dictan con intervención del Congreso o Asamblea Nacional 427
Parte I: Enumeración 427
Parte II: Leyes 429
Parte III: Decretos 431
Parte IV: Acuerdos y Resoluciones 433
Parte V: Momentos de Producción 434
Sección II: Iniciativa 435
CUESTION I: Nociones 435
CUESTION II: Iniciativa que versa sobre Ley en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 436
Parte I: Origen de la iniciativa 436
Parte II: Receptor de la iniciativa 438
Sección III: Deliberación o Discusión 440
CUESTION I: Nociones 440
CUESTION II: Discusión de la Ley en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 441
Parte I: Ingreso a la Discusión 441
Parte II: Trámite de la Discusión 443
I.— Constituciones de Sistema Bicameral 443
II.— Constituciones de Sistema Unicameral 446
Sección IV: Votación 447
CUESTION I: Nociones 447
CUESTION II: Votación de la Ley en el Derecho Constitucional Ecua-

Pág.

toriano 448
Sección V: Sanción 449
CUESTION I: Nociones 449
CUESTION II: La Sanción concerniente a Leyes en el Derecho Ecuatoriano 451
Parte I: Extremos del Estudio 451
Parte II: Envío del Proyecto al Jefe del Estado 451
Parte III: Sanción o Devolución del Proyecto 452
Parte IV: Efectos de la Sanción o el Veto 453
Parte V: Posibilidad de Examen Ulterior a la Insistencia Contraria al Veto 456
Parte VI: Influencia del Veto 458
Parte VII: Sanción y Referéndum 460
Sección VI: Promulgación 460
CUESTION I: Nociones 460
CUESTION II: La Promulgación de las Leyes en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 461
Parte I: Preceptos 461
Parte II: Comparación 465
Sección VII: Momentos de la Producción de Normas Legislativas que no son Leyes 466
CUESTION I: Presentación del Asunto 466
CUESTION II: La Producción de normas que se reputan actos legislativos y que no son leyes, según las Constituciones Ecuatorianas 466

CAPITULO 31: Participación de Organos Distintos del "Legislador" en la Función Legislativa 471

Sección I: Presentación del Asunto 471
CUESTION I: Distinciones Funcional y Orgánica 471
CUESTION II: Visión de Conjunto del Derecho Constitucional Ecuatoriano 471
Sección II: Ciudadanos que actúan como Organos del Estado 472
Sección III: Organos especializados en la Función Legislativa 473
CUESTION I: Enumeración 473
CUESTION II: Comisión Permanente 474
Parte I: Idea General 474
Parte II: Cooperación para la Obra Característica del Congreso 474
Parte III: Cooperación para Norma Legislativa Presidencial 475
CUESTION III: Comisión Legislativa Permanente 475
Parte I: Comprensión de su Nombre 475
Parte II: La Comisión Legislativa Permanente de la Constitución de

Pág.

1945 475
Parte III: La Comisión Legislativa Permanente de la Constitución de 1967 476
CUESTION IV: La Comisión Legislativa 478
CUESTION V: La Comisión Nacional de Economía 479
CUESTION VI: Comisiones Auxiliares 479
CUESTION VII: Comisiones Internas 480
CUESTION VIII: Comisiones Ocasionales 480
CUESTION IX: Comisiones Especializadas 481
CUESTION X: El Senado 481
Parte I: Pactos Internacionales 481
Parte II: Legislación Administrativa 482
CUESTION XI: Individuos componentes del Congreso o Asamblea Nacional 482
Sección IV: Organos Judiciales 483
CUESTION I: Comprensión 483
CUESTION II: Corte Suprema 483
CUESTION III: Tribunales de lo Contencioso 485
Sección V: El Jefe del Estado 486
CUESTION I: Posición Constitucional en lo Legislativo 486
Parte I: Generalidad 486
Parte II: Referencia del Derecho Constitucional Ecuatoriano 487
CUESTION II: Cooperación para la Legislación Característica del Congreso o Asamblea Nacional 487
Parte I: Cooperación Directa 487
Parte II: Cooperación Indirecta 489
CUESTION III: Legislación distinta de la del Congres oo Asamblea Nacional 490
Parte I: Diferencia de Grado 490
Parte II: Esfera de la Ley 490
Parte III: Esfera Inferior a la de la Ley 491
Parte IV: Observación 492
Sección VI: Otros Organos Administrativos 492
CUESTION I: Enunciado General 492
CUESTION II: Consejo Nacional de Economía 492
CUESTION III: Ministros de Estado 493
Parte I: Distinción 493
Parte II: Legislación Característica del Congreso o Asamblea Nacional 493
Parte III: Legislación del Jefe del Estado 494
CUESTION IV: Consejo de Ministros 495
CUESTION V: Consejo de Estado o de Gobierno 495
Parte I: Idea General 495

Pág.

Parte II: Intervención en la Actividad Característica del Congreso o Asamblea Nacional 495
Parte III: Cooperación para el Jefe del Estado en Producción de cierta Norma Legislativa 497
CUESTION VI: Tribunal de Garantías Constitucionales 498

TITULO ONCE: La Función Jurisdiccional 501

CAPITULO 32: Esencia y Comprensión 501

Sección I: Esencia 501
Sección II: Distinciones 501
Sección III: Comprensión y Distinciones en el Derecho Constitucional Ecuatoriano 505

CAPITULO 33: Eficacia de la Función Jurisdiccional 506

Sección I: El Juicio 506
CUESTION I: Esencia del Juicio 506
CUESTION II: Las personas en el Juicio 507
Parte I: Especies de estas Personas 507
Parte II: Ministerio Público 511
CUESTION III: Los Actos del Juicio 514
Parte I: Actos del Juez 514
Parte II: Actos de las Partes 516
Parte III: Formas Procesales 517
CUESTION IV: Juicio Civil y Juicio Penal 519
CUESTION V: El Derecho Constitucional Ecuatoriano en lo que concierne al Juicio 520
Parte I: Visión de Conjunto 520
Parte II: Sujetos Procesales 520
Parte III: Actos relativos al Juicio 522
Parte IV: Formas y meta del Juicio 524
I.— Enunciado previo 524
II— Conjunto de fases y meta del Juicio 524
III.— Instancias 526
IV.— Expresiones oral y escrita 527
Parte V: Especies de Juicio 527
Sección II: División del Territorio para el Ejercicio de la Función Jurisdiccional 528

CAPITULO 34: Organos Judiciales 529

Sección I: Enunciado General 529
Sección II: Organos Judiciales Comunes 530
CUESTION I: Enumeración 530

Pág.

CUESTION II: Alta Corte o Corte Suprema 530
Parte I: Comprensión de su Examen 530
Parte II: Composición 531
Parte III: Requisitos 531
Parte IV: Prohibiciones 534
Parte V: Nombramientos 536
Parte VI: Período 537
Parte VII: Excusas o Renuncias 538
Parte VIII: Cesación 539
I.— Distinciones 539
II.— Suspensión 540
IIII.— Cesación Definitiva 540
Parte IX: Responsabilidad 541
CUESTION II: Tribunales o Cortes de Apelación o Superiores 541
Parte I: Comprensión de su Examen 541
Parte II: Nombre y Composición 542
Parte III: Requisitos 543
Parte IV: Prohibiciones 545
Parte V: Nombramiento 545
Parte VI: Período 547
Parte VII: Excusas o Renuncias 547
Parte VIII: Cesación 549
I.— Suspensión 549
II.— Cesación Definitiva 550
Parte IX: Responsabilidad 550
CUESTION IV: Jueces Inferiores 551
Sección III: Organos Judiciales Especiales 552
CUESTION I: Comprensión 552
CUESTION II: Tribunales de Trabajo 552
CUESTION III: Jurado 553
CUESTION IV: Judicatura de Hacienda 557
Parte I: Esencia y Comprensión 557
Parte II: Contadurías 557
Parte III: Jueces Letrados de Hacienda 558
Parte IV: Tribunales de Cuentas 558
Parte V: El Tribunal de Cuentas 559
I.— Denominaciones 559
II.— Requisitos 559
III.— Prohibiciones 559
IV.— Nombramiento 560
V.— Período 560
VI.— Excusas o Renuncias 560
VII.— Cesación 561

Pág.

VIII.— Responsabilidad 562
Parte VI: Contralor General 562
I.— Carácter 562
II.— Nombramiento 563
III.— Período 563
IV.— Excusa o Renuncia 564
V.— Cesación y Responsabilidad 564
Parte VII: Tribunales de lo Contencioso 565
I.— Caracteres Generales y Comprensión 565
II.— El Tribunal de lo Contencioso Administrativo 565
III.— El Tribunal Fiscal 566
IV.— Carácter Peculiar 566

CAPITULO 35: Jurisdicción ejercida por Organos no Judiciales 566

Sección I: Enunciado General 566
Sección II: El Congreso o Asamblea Nacional, o una de sus Cámaras con cooperación de la otra 567
CUESTION I: Visión de Conjunto 567
CUESTION II: Juzgamiento de ciertos Organos Estatales 568
Parte I: Extensión 568
Parte II: Organos sobre quienes versa el Juzgamiento 568
Parte III: Responsabilidad por el Ejercicio del Cargo 570
I.— Comprensión del Examen 570
II.— Organo ante quien se responde 570
III.— Sanción Aplicable 574
Parte IV: Responsabilidad por actos que no lo son de ejercicio del cargo 575
CUESTION III: Extinción de Penas 576
CUESTION IV: Inspección de la Actividad de los Organos Judiciales 578
Sección III: El Senado por sí solo 578
Sección IV: Cámara de Diputados por sí sola 579
Sección V: Jefe del Estado 580
CUESTION I: Enunciación 580
CUESTION II: Extinción de las Penas 580
CUESTION III: Fiscalización del Ejercicio de la Función Judicial ... 582
CUESTION IV: Imposición de Sanciones e Intervención en ella 583
Parte I: Comisos y Multas 583
Parte II: Confinio y Destierro 583
Parte III: Detención Provisional 584
Parte IV: Juzgamiento Militar 585
Sección VI: Consejo de Estado o de Gobierno 586
CUESTION I: Conocimiento de Cuestiones Contencioso Administrativas 586
CUESTION II: Preparación del Juzgamiento de Organos Estatales .. 588

CUESTION III: Cooperación para actos jurisdiccionales 590
Sección VII: Tribunal de Garantías Constitucionales 590
Sección VIII: Comisión Legislativa Permanente 591
Sección IX: Comisión Permanente 591
CUESTION I: Enunciado 591
CUESTION II: Cuestiones de Competencia 592
CUESTION III: Recursos de Queja 592

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

TOMO SEGUNDO

Pág.

TITULO DOCE: La Función Administrativa 3

CAPITULO 36: Esencia y Manifestaciones 3
Sección I: Esencia 3
Sección II: El Acto Administrativo 5
CUESTION I: Concepto y Clases 5
CUESTION II: La Norma Administrativa 6
Parte I: Alcance 6
Parte II: Especies 7
I.— Lo General y lo Individual 7
II.— Lo Civil y lo Penal 8
III.— Lo Sustantivo y lo Adjetivo 9
Sección III: Referencia de la Función y los Actos Administrativos en las Constituciones ecuatorianas 10
CUESTION I: Referencia de la Función Administrativa 10
CUESTION II: Referencia de los Actos Administrativos 10
Parte I: Actos Ejecutivos 10
Parte II: Normas Administrativas 12
I.— Distinción 12
II.— Normas Generales 12
III.— Normas Municipales 14

CAPITULO 37: Partes o Aspectos de la Función Administrativa 15

Sección I: Fundamentos e Idea General de su Distinción 15
Sección II: Administración Directa 17
CUESTION I: Concepto y Alcance 17
CUESTION II: Los Servicios Públicos 18
CUESTION III: La Administración Directa en el Derecho Constitucional ecuatoriano 19
Parte I: Comprensión 19
Parte II: Servicios Públicos 20
Parte III: Lo Económico 21
Parte IV: Lo Cultural 26

Pág.

Sección III: Administración Represiva 27
CUESTION I: Concepto y Alcance 27
CUESTION II: La Coacción 28
Parte I: Coacción y Fuerza 28
Parte II: Distinción 29
CUESTION III: La Administración Represiva en el Derecho Constitucional ecuatoriano 30
Sección IV: Administración Preventiva 31
CUESTION I: Concepto y Alcance 31
CUESTION II: Policía 32
Parte I: Nociones 32
Parte II: La Policía en el Derecho Constitucional ecuatoriano 34
I.— Distinción 34
II.— Referencia de lo Central 34
III.— Referencia de lo Municipal 35
CUESTION III: Nombramiento 36
Parte I: Concepto y Alcance 36
Parte II: Procedencia u Origen del Nombramiento 37
I.— Comprensión del Problema 37
II.— Calidad del Autor 38
III.— Categoría y Nombramiento 39
Parte III: Especies de Nombramiento 40
CUESTION IV: Administración Financiera 42
Parte I: Idea General 42
Parte II: Clasificación de los Ingresos Estatales 44
Parte III: Regulación de los Ingresos Estatales 51
Parte IV: Haciendas Parciales 53
Parte V: Referencia del Derecho Constitucional ecuatoriano 54
I.— Limitación y Aspecto 54
II.— Hacienda Central 55
III.— Haciendas Municipales 59
IV.— Haciendas Especiales 60

CAPITULO 38: Circunscripciones Administrativas 61

Sección I: Enunciación 61
Sección II: Referencia de las Constituciones ecuatorianas 62
CUESTION I: Contenido y Caracteres de la División Territorial 62
CUESTION II: Lo Administrativo y lo Municipal 65

CAPITULO 39: Organos Administrativos 66

Sección I: El Jefe del Estado 66
CUESTION I: El Jefe del Estado y los caracteres de éste 66
Parte I: Conceptos Fundamentales 66

Pág.

Parte II: Caracteres y Posición del Jefe del Estado ecuatoriano ... 70
CUESTION II: Facultades Extraordinarias 72
Parte I: Enunciado 72
Parte II: Circunstancias Antecedentes 73
I.— Presentación 73
II.— Extensión Conceptual 74
III.— Realización Material 76
Parte III: Autor de la Ampliación Extraordinaria 78
I.— Presentación 78
II.— Deber y Poder 85
III.— Requisitos 89
IV.— Influencia Presidencial 91
Parte IV: Término 93
I.— Presentación 93
II.— Referencia directa del Término 94
III.— Responsabilidad Presidencial relativa a Término 114
IV.— Posición Presidencial relativa a Término 116
Parte V: Carácter del Contenido 119
Parte VI: Facultades Extraordinarias Administrativas 121
Parte VII: Influencia del Jefe del Estado 121
CUESTION III: Requisitos impuestos para ser Jefe del Estado 122
Parte I: Planteamiento 122
Parte II: Nacimiento 123
Parte III: Ciudadanía 126
Parte IV: Edad 126
Parte V: Residencia 126
Parte VI: Reputación 127
Parte VII: Posición Económica 127
Parte VIII: Incompatibilidades 129
Parte IX: Alcance de los Requisitos 131
CUESTION IV: Designación del Jefe del Estado 131
CUESTION V: Renuncia del Jefe del Estado 133
CUESTION VI: Período Presidencial 133
CUESTION VII: Responsabilidad Presidencial 134
Parte I: Enunciado General 134
Parte II: Organo ante quien responde 135
Parte III: Sanción 135
Parte IV: Actos por los que responde 136
I.— Presentación del Problema 136
II.— Enumeración de actos por los que responde 137
III.— Responsabilidad Especial 139
IV.— Responsabilidad Especial y Común 140
V.— Extensión de la responsabilidad 140

Pág.

Parte V: Conexiones de la responsabilidad 141
I.— Deberes y Atribuciones 141
II.— Permanencia en el Territorio 141
CUESTION VIII: Cesación 142
Parte I: Cesación Temporal 142
Parte II: Cesación Definitiva 143
CUESTION IX: Subrogación 146
Parte I: Subrogantes del Jefe del Estado 146
I.— Distinción 146
II.— Organos distinguidos por la calidad de subrogante 147
III.— Subrogantes no caracterizados por serlo 149
Parte II: Subrogación en sí misma 150
Sección II: Los Ministros de Estado 153
CUESTION I: Caracteres Generales 153
CUESTION II: Número y Competencia de los Ministros 157
CUESTION III: Requisitos 158
CUESTION IV: Responsabilidad de los Ministros de Estado 160
Parte I: Enunciado General 160
Parte II: Organo ante quien responden 161
Parte III: Sanción 162
Parte IV: Actos por los que responden 163
Parte V: Sostén respecto de la responsabilidad 166
Sección III: Consejo de Ministros 166
Sección IV: Consejo de Estado o de Gobierno 167
CUESTION I: Generalidades 167
CUESTION II: Miembros 167
Parte I: Enumeración y División 167
Parte II: Requisitos 171
CUESTION III: Papel del Consejo de Estado o de Gobierno 173
Parte I: Su Característica 173
Parte II: Papel de Organo Consultivo 173
Parte III: Examen de Conjunto 175
CUESTION IV: Papel e Integración 176
Sección V: Tribunal de Garantías Constitucionales 176
CUESTION I: Generalidades 176
CUESTION II: Miembros 177
Parte I: Enumeración y División 177
Parte II: Requisitos 178
Parte III: Prerrogativas 178
CUESTION III: Examen de Conjunto 179
Sección VI: Organos Consultivos para los Ministros 179
Sección VII: Ministerio Público 180

Pág.

Sección VIII: Organos cuya competencia abarca Circunscripción Administrativa 181
CUESTION I: Organos Locales 181
CUESTION II: Organos Centrales 182
Sección IX: Consejo Nacional de Economía 187
Sección X: Junta Nacional de Planificación y Coordinación 187
Sección XI: Junta Monetaria y Banco Central 188
Sección XII: Superintendencia de Bancos 188
Sección XIII: Superintendencia de Compañías 189
Sección XIV: Comisión Técnica de Presupuesto 190
Sección XV: Organos Caracterizados por lo Electoral 191
CUESTION I: Comprensión e Integración 191
Parte I: Enunciación 191
Parte II: Asambleas Electorales 191
Parte III: Dirección General de Registro Civil 192
Parte IV: Tribunales Electorales 192
Parte V: Juntas Electorales 194
CUESTION II: Papel Característico 194
Sección XVI: La Fuerza Pública 195
CUESTION I: Generalidades 195
CUESTION II: Mención 200
CUESTION III: Ramas 201
CUESTION IV: Fin o Destino 204
CUESTION V: Carácter 210
Parte I: Determinación 210
Parte II: Restricciones 211
Parte III: Conclusión 216
CUESTION VI: Individuos Integrantes de la Fuerza Pública 217
CUESTION VII: Grados 219
CUESTION VIII: Remuneración 221
CUESTION IX: Jurisdicción Militar 222
CUESTION X: Intervención del Jefe del Estado 233
Parte I: Disposición de la Fuerza Pública 233
I.— Enunciado 233
Parte II: Restricciones 238
III.— Comprensión 239
Parte II: Nombramientos 240
I.— Enunciado 240
Parte II: Restricciones 248
Parte III: Remociones 252
I.— Referencia 252
II.— Amplitud de Facultades 253
Parte IV: Renuncias 256

Pág.

Parte V: Protección Económica 259
Parte VI: Aumento de Personal 264
Parte VII: Fuerzas Extranjeras 265
Parte VIII: Facultades Presidenciales Extraordinarias 271
I.— Enunciación 271
II.— Visión de Conjunto 285
CUESTION XI: Referencia del Consejo de Estado o de Gobierno y del Tribunal de Garantías Constitucionales 287
Sección XVII: Ordenamiento 288

CAPITULO 40: Intervención de Organos no Administrativos en lo Administrativo 288

Sección I: Congreso o Asamblea Nacional o una de sus Cámaras 288
CUESTION I: Comprensión 288
CUESTION II: Planeamiento e Inspección 289
Parte I: Ingresos y Egresos 289
I.— Consideraciones Generales 289
II.— Ingresos 291
III.— Presupuesto 292
IV.— Fiscalización de Gastos 296
Parte II: Fiscalización General 297
CUESTION III: Nombramiento 300
CUESTION IV: Intervención en la Fuerza Pública 302
Parte I: Enunciado 302
Parte II: Número y Organización 302
I.— Exposición Particularizada 302
II.— Comparaciones 309
Parte III: Disposición de la Fuerza Pública 311
Parte IV: Grados 311
I.— Referencia Secundaria 311
II.— Referencia Principal 313
III.— Conclusiones 315
Parte V: Admisión de Extranjeros en la Fuerza Pública 316
Parte VI: Fuerzas Extranjeras 317
Parte VII: Salida de Fuerza Pública 321
Parte VIII: Defensa Exterior 321
CUESTION V: Diversas ramas de la Administración 322
Sección II: Comisión Permanente 323
Sección III: Comisi6n Legislativa Permanente 324
Sección IV: Comisión Legislativa 325
Sección V: Alta Corte o Corte Suprema 325

Pág.

TITULO TRECE: Regularidad de la Actividad Estatal 327

CAPITULO 41: Conceptos Fundamentales 327
CAPITULO 42: Examen y Decisión Concernientes a la regularidad ... 330
Sección I: Planteamiento del Problema 330
Sección II: Extensión y Sentido 330
Sección III: Competencia para el Examen y Decisión 333
Sección IV: Solución Constitucional Ecuatoriana del Problema 335
CUESTION I: Enunciado 335
CUESTION II: Constitucionalidad de las normas en general 335
CUESTION III: Constitucionalidad de ciertas normas 339
Parte I: Proyecto de normas 339
Parte II: Normas ya dictadas 340
I.— Leyes 340
II.— Otras normas Legislativas 343
III.— Normas Presidenciales 343
IV.— Normas Municipales 345
CUESTION IV: Legalidad de las normas en general 346
CUESTION V: Legalidad de ciertas normas 347
CUESTION VI: Conclusiones 348
CAPITULO 43: Responsabilidad 349
Sección I: Planteamiento del Problema 349
Sección II: Referencia de las Constituciones 350
CAPITULO 44: Reforma de la Constitución 351
Sección I: Enunciado 351
Sección II: Reforma de las Constituciones del Sistema Unicameral .. 351
Sección III: Reforma de las Constituciones del Sistema Bicameral ... 352
Sección IV: Observaciones 357
CUESTION I: Distinción de Sistemas 357
CUESTION II: Proyectos declarados irreformables 358
CUESTION III: Reforma extraordinaria 358
CAPITULO 45: La Regularidad y los Caracteres de las Funciones Estatales 359

LIBRO QUINTO:

El Estado y el Derecho Internacional 363

TITULO CATORCE: Necesidad y Esencia del Derecho Internacional ... 365

CAPITULO 46: Necesidad de Norma Supraestatal 365
CAPITULO 47: Esencia de la Norma Supraestatal 367
CAPITULO 48: La Norma Supraestatal y el Orden Universal 369
CAPITULO 49: La Norma Supraestatal y el Orden Interestatal 369
CAPITULO 50: Lo Interestatal y lo Internacional 370
CAPITULO 51: Fuentes del Derecho Internacional 372
CAPITULO 52: Ordenaciones Internacional y Estatal 372

Pág.

Sección I: Carácter de Estatal de lo Internacional 372
Sección II: La Soberanía y el Derecho Internacional 376

CAPITULO 53: Derecho Internacional y Constitución 380

TITULO QUINCE: Pactos Internacionales 383

CAPITULO 54: Generalidades 383
CAPITULO 55: Esfera de los Pactos Internacionales 384
Sección I: Especies de Señalamiento 384
Sección II: Cualidades del Estado Ecuatoriano 384
CUESTION I: Afirmación de la Soberanía 384
Parte I: Distinción 384
Parte II: Afirmación conexa con eventualidades 384
Parte III: Afirmación irrestricta 386
CUESTION II: Indivisibilidad 388
CUESTION III: Unidad 388
CUESTION IV: Alcance 389
Sección III: Determinaciones sobre el Territorio 389
CUESTION I: Importancia y comprensión 389
CUESTION II: Limitación del Territorio 390
CUESTION III: Extensiones del Territorio 390
Parte I: Nociones 390
Parte II: Preceptos 393
Sección IV: Materia 395
CUESTION I: Distinción 395
CUESTION II: Referencia negativa 395
CUESTION III: Manera Imperativa 396
Parte I: Alcance 396
Parte II: Confederación 396
Parte III: Amistad y Comercio 397
Parte IV: Trabajo y Previsión y Asistencia Sociales 397
Parte V: Cooperación 397
Parte VI: Asilo 399
Parte VII: Extradición 400
Parte VIII: Ajuste de paz 403
Sección V: Sujetos 403

CAPITULO 56: Especies de Pactos Internacionales 404

CAPITULO 57: Celebración de Pactos Internacionales 405
Sección I: Distribución de Competencias 405
Sección II: Autorización y aprobación necesarias 407
Sección III: Aprobación necesaria 408
Sección IV: Dictamen o Aprobación 412

Pág.

TITULO DIECISEIS: La Administración Represiva y lo Internacional ... 415

CAPITULO 58: Administración Represiva, Sanción y Coacción 415

CAPITULO 59: La Guerra 416

CAPITULO 60: La Guerra en el Derecho Constitucional ecuatoriano ... 419

Sección I: Comprensión del Estudio 419
Sección II: Comienzo de la Guerra 419
CUESTION I: Distinción 419
CUESTION II: Decreto de Guerra 421
CUESTION III: Declaratoria de Guerra 422
Sección III: Final de la Guerra 425
CUESTION I: Distinción 425
CUESTION II: Desaparición de un Estado 425
CUESTION III: Paz 426
Parte I: Referencia de los Pactos Internacionales en General 426
Parte II: Intervención en el ajuste de paz 427
I.— Cooperación 427
II.— Jefe del Estado 427
III.— Congreso o Asamblea Nacional 428
IV.— Senado 428
V.— Comisión Permanente 429
VI.— Observación 429
Sección IV: Actos Bélicos 432
Sección V: Evitación de la Guerra 433
CUESTION I: Enunciado 433
CUESTION II: Cumplimiento de los Pactos Internacionales 433
CUESTION III: Responsabilidad por Guerra injusta 433

TITULO DIECISIETE: La Administración Preventiva en lo Internacional 437

CAPITULO 61: Ubicación de la Diplomacia 437

CAPITULO 62: Esencia y Papel de la Diplomacia 438

CAPITULO 63: Relaciones Diplomáticas 439

CAPITULO 64: Organos de la Diplomacia 440

CAPITULO 65: Prerrogativas Diplomáticas 443

Sección I: Enunciado General 443
Sección II: Extraterritorialidad 443
Sección III: Inviolabilidad 445
Sección IV: Los Amparados por las Prerrogativas Diplomáticas 447

Pág.

CAPITULO 66: La Diplomacia en las Constituciones ecuatorianas 451

Sección I: Consideración Objetiva 451
Sección II: Aspecto Orgánico 453
CUESTION I: Jefe del Estado 453
Parte I: Dirección de la Diplomacia 453
Parte II: Nombramientos 453
I.— Observación 453
II.— Textos Pertinentes 454
III.— Comparaciones 462
Parte III: Remociones 465
I.— Textos Pertinentes 465
II.— Comparación 470
Parte IV: Renuncias 472
Parte V: Aclaración 475
CUESTION II: Ministro Cooperador del Jefe del Estado 477
CUESTION III: Agentes Diplomáticos y Consulares 479
CUESTION IV: Congreso o Asamblea Nacional o una de sus Cámaras 479
Parte I: Fiscalización 479
Parte II: Nombramientos 480
CUESTION V: Consejo de Estado o de Gobierno 480
CUESTION VI: Tribunal de Garantías Constitucionales 481
CUESTION VII: Comisión permanente 482

TITULO DIECIOCHO: Relaciones de la Iglesia y el Estado Civil 483

CAPITULO 67: La Sociedad y el Estado Religioso 483

Sección I: Generalidades 483
Sección II: Constitución de la Iglesia 483
Sección III: Actividad de la Iglesia 486
CUESTION I: Relación de las Funciones de la Iglesia con lo Religioso y Moral 486
CUESTION II: La Función Legislativa de la Iglesia 487
CUESTION III: La Función Jurisdiccional de la Iglesia 488
CUESTION IV: La Función Administrativa de la Iglesia 488
CUESTION V: Ejercicio de las Funciones de la Iglesia 489

CAPITULO 68: Relaciones de la Iglesia y el Estado Civil 492

Sección I: Intensidad de estas Relaciones 492
Sección II: Armonía y discordancia de los Ordenes Jurídicos Eclesiástico y Civil 496
Sección III: Normas de las relaciones de la Iglesia y el Estado Civil 499
CUESTION I: Pacto Internacional Tácito 499

Pág.

CUESTION II: Tratados 500
Parte I: Materia 500
Parte II: Alcance 501
Sección IV: La Iglesia y el Estado Civil Universal 504
Sección V: Errores concernientes a las relaciones de la Iglesia y el Estado Civil 505

CAPITULO 69: El Derecho Constitucional del Estado Ecuatoriano y las Relaciones de éste y la Iglesia 506
Sección I: Generalidades 506
Sección II: Origen de la Soberanía 506
Sección III: Religión del Estado Ecuatoriano 508
CUESTION I: Profesión Religiosa del Estado Ecuatoriano 508
Parte I: Declaraciones 508
Parte II: Alcance 509
CUESTION II: Desconocimiento de Profesión Religiosa del Estado Ecuatoriano 513
Sección IV: Juramento 514
CUESTION I: Generalidades 514
CUESTION II: Juramento de los Organos Estatales 514
Parte I: Constituciones que lo exigen 514
I.— Enunciado General 514
II.— Juramento del Jefe del Estado 515
III.— Juramento del Vicepresidente 519
IV.— Juramento de los otros Organos Estatales 520
V.— Importancia del Juramento de los Organos Estatales 521
Parte II.— Constituciones que no exigen Juramento a los Organos Estatales 522
I.— Enunciado General 522
II.— Promesa del Presidente de la República y de los Organos cuyo carácter principal es el de reemplazarlo 522
III.— Promesa de los otros Organos Estatales 523
IV.— Observación 524
CUESTION III: Garantía del Juramento 524
Sección V: Respeto para la Religión 525
CUESTION I: Deber de respetar la Religión 525
Parte I: Establecimiento Directo 525
Parte II: Carencia de establecimiento directo 526
CUESTION II: Respeto de las expresiones del pensamiento para la Religión 526
Parte I: Exigencia directa 526
Parte II: Prescíndese de exigencia directa 526
CUESTION III: Subordinación del derecho de asociarse al respeto

Pág.

para la Religión 527
Parte I: Establecimiento directo 527
Uarte II: Carencia de establecimiento directo 527
CUESTION IV: Garantía de creencias religiosas 528
CUESTION V: Condicionamiento de la ciudadanía por la calidad de católico 528
CUESTION VI: Suspensión de la ciudadanía por efecto de pertenecer a sociedades prohibidas por la Iglesia 528
Sección VI: Posición dentro de la Iglesia 529
CUESTION I: Enunciado General 529
CUESTION II: Influencia favorable 529
Parte I: Pertenencia al Consejo de Estado o de Gobierno 529
Parte II: Designación de Electores 530
Parte III: Protección de los Indígenas 531
CUESTION III: Influencia desfavorable 531
Sección VII: Régimen Eclesiástico 532
CUESTION I: Jurisdicción Eclesiástica 532
Parte I: Reconocimiento Expreso 532
Parte II: Carencia de reconocimiento expreso 532
CUESTION II: Institutos Católicos 533
CUESTION III: Inmigración de Comunidades Religiosas 533
CUESTION IV: Requisito de Nacionalidad 535
CUESTION V: Enseñanza Laica 535
Parte I: Concepto 535
Parte II: Establecimiento 536
I.— Preceptos en que consta 536
II.— Conclusión 538
Parte III: Falta de Referencia 542
CUESTION VI: Divorcio 543
Parte I: Doctrina y preceptos Eclesiásticos 543
Parte II: Institución del Divorcio 545
Parte III: Falta o exclusión del Divorcio 547
CUESTION VII: Patronato 548
Parte I: Establecimiento 548
Parte II: Mención directa 548
Parte III: Atribuciones Patronales 549
Parte IV: Fundamento 551
I.— Visión de Conjunto 551
II.— Patronato Español 552
III.— Ley Colombiana Relativa al Patronato 554
IV.—Sucesión en el Patronato Español 555
V.— Conclusión sobre el Patronato Ecuatoriano 556

Pág.

Sección VIII: Celebración de Pactos entre la Iglesia y el Estado Ecuatoriano 557
Sección IX: Conclusiones 560
CUESTION I: Posición del Estado Ecuatoriano respecto de la Iglesia 560
CUESTION II: Lo favorable y lo desfavorable para la armonía de la Iglesia y el Estado Ecuatoriano 562
Parte I: Constituciones favorables 562
Parte II: Constituciones desfavorables 562
Parte III: Comparación Final 563

LIBRO SEXTO:

Conclusiones 565

TITULO DIECINUEVE: Caracteres de cada una de las Constituciones 567

CAPITULO 70: Alcance del Estudio 567
CAPITULO 71: Constitución de 1830 568
CAPITULO 72: Constitución de 1835 589
CAPITULO 73: Constitución de 1843 598
CAPITULO 74: Constitución de 1845 604
CAPITULO 75: Constitución de 1851 610
CAPITULO 76: Constitución de 1852 615
CAPITULO 77: Constitución de 1861 616
CAPITULO 78: Constitución de 1869 621
CAPITULO 79: Constitución de 1878 628
CAPITULO 80: Constitución de 1884 632
CAPITULO 81: Constitución de 1897 637
CAPITULO 82: Constitución de 1906 641
CAPITULO 83: Constitución de 1929 647
CAPITULO 84: Constitución de 1945 659
CAPITULO 85: Constitución de 1946 669
CAPITULO 86: Constitución de 1967 685

TITULO VEINTE: Caracteres Comunes 695

CAPITULO 87: Enunciado 695

CAPITULO 88: Manifestación de la Norma Fundamental Hipotética ... 700

INDICE 703

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

TOMO TERCERO

Pág.

LIBRO SEPTIMO:

Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano 1

TITULO VEINTIUNO: Trama Cultural 3

CAPITULO 89: Cultura y Civilización 3
CAPITULO 90: Curso de las Culturas y Civilizaciones 5
Sección I: Sucesión de las civilizaciones 5
Sección II: Contacto de Civilizaciones 9
Sección III: La Civilización Occidental y sus Contemporáneas 13
CUESTION I: Curso y Decadencia de la Civilización Occidental 13
CUESTION II: División del Mundo 20
CAPITULO 91: Nexos de la Cultura, las Concepciones Políticas y el Derecho en la Historia 25
Sección I: Curso de las Civilizaciones y el Derecho 25
Sección II: Tipos Culturales dentro de la Historia 26
Sección III: Caracteres de los tipos de Cultura 28
Sección IV: Correspondencia Política de los tipos de Cultura 30
Sección V: Concreciones jurídicas que en la Historia de Occidente se dan de sus concepciones políticas características 32
SECCION VI Concreciones jurídicas que en la historia se dan de la concepción política del Mundo Oriental. 36
CAPITULO 92: Concreciones e inferencias relativas al Derecho Constitucional Ecuatoriano 42

TITULO VEINTIDOS: Antecedentes del Derecho Constitucional Ecuatoriano 45

CAPITULO 93: Comprensión 45
CAPITULO 94: Derecho Prehispánico 45
Sección I: Visión General de lo Prehispánico 45
Sección II: El Imperio Incásico y su Civilización 46
Sección III: Caracteres del Estado Incásico 47
CUESTION I: Caracteres Generales 47
CUESTION II: Divisiones Territorial y Demográfica 48

Pág.

CUESTION III: Economía 49
CUESTION IV: Clases Sociales 52
CUESTION V: Ejercicio de las Funciones Estatales 53
CUESTION VI: Observaciones finales 56
CAPITULO 95: Derecho Hispano 56
Sección I: Alcance de su Estudio 56
Sección II: Lo primitivo en la Península Ibérica 57
CUESTION I: Primeros pobladores 57
Parte I: Idea General 57
Parte II: Organización 59
CUESTION II: Colonias 60
Sección III: Dominación Romana 62
CUESTION I: Presentación 62
CUESTION II: Instituciones Romanas 63
Parte I: Comprensión del Estudio 63
Parte II: Distinciones en el Tiempo 63
Parte III: Instituciones Regias 64
I.— Integración Social 64
II—Organos y Funciones Estatales 65
III.— Transformación 67
Parte IV: Instituciones Republicanas 68
I.— Distinción de carácter temporal 68
II.— Organos y Funciones Estatales 70
Parte V: Instituciones Imperiales 76
I.—Determinación Histórica 76
II.— Organos y Funciones Estatales 77
III.— Distinciones Sociales 79
IV.— Conclusión 81
Parte VI: Lo Territorial 81
I.— Lo social y lo territorial 81
II.—División Territorial 83
CUESTION III: Organización Romana de la Península Ibérica 86
Sección IV: Dominación Visigoda 88
CUESTION I: Idea general de los Germanos 88
CUESTION II: Los Visigodos 89
CUESTION III: Estado Visigodo 90
Parte I: Posición Tempoespacial 90
Parte II: Factores Germánicos 90
Parte III: Organos y Funciones Estatales 92
Parte IV: Clases Sociales 95
Sección V: Epoca de la Reconquista 96
CUESTION I: Generalidades 96
CUESTION II: Iberia Musulmana 97

Pág.

Parte I: Comprensión del Estudio 97
Parte II: Califato Arabe 98
Parte III: Califato Ibérico 100
I.—Visión Histórica 100
II.— Organización 101
III.— Clases Sociales 102
CUESTION III: Iberia Cristiana 103
Parte I: Síntesis Histórica 103
Parte II: Derecho Político 108
I.— Comprensión y Extensión 108
II.— Caracteres jurídicos generales 109
III.— Monarca 110
IV.— Cortes 112
V.— Organos complementarios de las Cortes 115
VI.— Justicia Mayor 116
VII— Padre de Huérfanos 119
VIII.— Fiscalizadores y Jueces de Hacienda 119
IX.— División Territorial 119
X.— Municipios 120
XI.— Gremios 123
XII.— Clases Sociales 123
XIII.— Propiedad 129
XIV.— Consideración Final 130
Sección VI: España Moderna 131
CUESTION I: Generalidades 131
CUESTION II: Gobierno 132
I.— Caracteres Principales 132
II.— El Rey 133
III.— Consejos y Ministros 133
IV.— Las Cortes 134
V.— Organos Judiciales 136
VI.— Circunscripciones Territoriales 138
VII.— Los Municipios 139
VIII.— Consideración de las Funciones Estatales 141
IX.— Clases Sociales 142
X.— Propiedad 143
Sección VII: España Contemporánea 144
CUESTION I: Orbita histórica y política 144
CUESTION II: Paralelismo Hispano Americano 148
Sección VIII: El Derecho Político Español de América 150
CUESTION I: Visión de Conjunto 150
CUESTION II: Orden Jurídico 154
CUESTION III: Posición Jurídica de América 159

Pág.

CUESTION IV: Circunscripciones Territoriales y Jerarquía Gubernativa 160
Parte I: Enunciado General 160
Parte II: El Consejo de Indias 162
Parte III: Casa de Contratación de las Indias 163
Parte IV: Consulados 164
Parte V: Virreyes 166
Parte VI: Judicatura de Cuentas 169
Parte VII: Reales Audiencias 173
Parte VIII: Juntas de Hacienda 176
Parte IX: Tribunales de la Santa Cruzada 177
Parte X: Intendentes 178
Parte XI: Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores 179
Parte XII: Adelantados 180
Parte XIII: Oficiales Reales 181
Parte XIV: Los Protomédicos 186
Parte XV: Concejo de la Mesta 186
Parte XVI: Ejercicio de los Cargos 187
I.— Comprensión del asunto 187
II.— Nombramiento 187
III.— Visitas 190
IV.— Residencia 192
CUESTION V: Municipio 193
CUESTION VI: Nexos Civil-Religiosos 198
Parte I: Patronato 198
Parte II: Inquisición 201
CUESTION VII: Clases Sociales 201
Parte I: Situación del Indio 201
I.— Aspectos diversos 201
II.— Repartimientos 207
III.— Protección Especial 214
Parte II: Distinción de Clases Sociales 223
CUESTION VIII: Consideración de las Funciones Estatales 224
CUESTION IX: La Audiencia de Quito 229
CAPITULO 96: Conjunto de Factores para la formación del Derecho Constitucional Ecuatoriano 239
Sección I: Consideración General de este Conjunto 239
Sección II: Precipitantes 242
Sección III: Fuentes de la Tendencia Emancipadora 248
CUESTION I: Distinción 248
CUESTION II: Manifestaciones y concreción 249
CUESTION III: Relaciones con el Régimen Constitucional Español ... 255
Sección IV: Período Colombiano 260
CUESTION I: Límites temporales y evolución 260

Pág.

CUESTION II: Ideología de Bolívar 272
Sección V: Normas que, no integrantes del Derecho Constitucional Ecuatoriano, condensan o reflejan las influencias de otros factores en su formación 285
CUESTION I: Enunciado 285
CUESTION II: La Constitución Quiteña de 1812 286
CUESTION III: Constitución Española de 1812 299
CUESTION IV: Constitución Grancolombiana de 1821 307
CUESTION V: Constitución Grancolombiana de 1830 316

TITULO VEINTITRES: Desarrollo del Derecho Constitucional Ecuatoriano 325

CAPITULO 97: Plan e Idea General 325
CAPITULO 98: Del acto de separarse la Nación Quiteña de la Gran Colombia al de reunirse la Asamblea que dicta la dicta la Constitución de 1835 328
CAPITULO 99: Del acto de dictar la Constitución de 1835 al de expedir la de 1843 338
CAPITULO 100: Del acto de dictar la Constitución de 1843 al de expedir la de 1845 348
CAPITULO 101: Del acto de dictar la Constitución de 1845 al de expedir la de 1851 351
CAPITULO 102: Del acto de dictar la Constitución de 1851 al de expedir la de 1852 355
CAPITULO 103: Del acto de dictar la Constitución de 1852 al de expedir la de 1861 358
CAPITULO 104: Del acto de dictar la Constitución de 1861 al de expedir la de 1869 371
CAPITULO 105: Del acto de dictar la Constitución de 1869 al de expedir la de 1878 385
CAPITULO 106: Del acto de dictar la Constitución de 1878 al de expedir la de 1884 393
CAPITULO 107: Del acto de dictar la Constitución de 1884 al de expedir la de 1897 399
CAPITULO 108: Del acto de dictar la Constitución de 1897 al de expedir la de 1906 416
CAPITULO 109: Del acto de dictar la Constitución de 1906 al de expedir la de 1929 429
CAPITULO 110: Del acto de dictar la Constitución de 1929 al de expedir la de 1945 448
CAPITULO 111: Del acto de dictar la Constitución de 1945 al de expedir la de 1946 497
CAPITULO 112: Del acto de dictar la Constitución de 1946 al de expedir la de 1967 513

Pág.

CAPITULO 113: Del acto de dictar la Constitución de 1967 hasta la realización del Plan enderezado a la vigencia de la posterior 558
CAPITULO 114: Constitución aprobada por el Referéndum de 1978 592
Sección I: El Medio de Expedirla 592
Sección II: Idea General del Texto y de su Estudio 594
Sección III: El Estado y sus Elementos 595
CUESTION I: Concepto o Noción del Estado 595
CUESTION II: Organización Suprema 597
Parte I: Los órganos del Estado 597
I.— Existencia y Especies 597
II.— Gobierno 601
III.— Forma de Estado y forma de Gobierno 602
Parte II: Soberanía 602
CUESTION III: Pueblo 603
CUESTION IV: Territorio 604
Parte I: Extensión y cualidades 604
Parte II: Autonomías 604
I.— Su Establecimiento 604
II.— Municipios 604
III.— Cuerpos autónomos formados por sociedades especiales 606
Sección IV: Garantías 609
CUESTION I: Comprensión 609
CUESTION II: Garantías absolutas 609
CUESTION III: Garantías relativas 609
Parte I: Bienes considerados estáticamente 609
Parte II: Esferas de la actividad humana 612
CUESTION IV: Extensión y Comprensión 614
CUESTION V: Determinaciones conexas 618
Sección V: Actividad del Estado 622
CUESTION I: Esencia y contenido 622
Parte I: Interpretación 622
I.— Concepto e interpretación 622
II.— Guía de la interpretación 623
Parte II: La actividad del Estado y el tiempo 624
Parte III: Lo adjetivo 625
Parte IV: El pueblo y la actividad del Estado 625
I.— Relación de uno y otra 625
II.— División del pueblo respecto de la actividad estatal 626
III.— Nacionalidad 626
IV.— Ciudadanía 628
V.— Domicilio 629
VI—Situación de los extranjeros 629
VII.— Acción popular política 630

Pág.

Parte V: Conjunto de las actividades del Estado 633
CUESTION II: La Función Legislativa 634
Parte I: Comprensión de su examen 634
Parte II: El legislador 634
I.—Nombre, sistema y posición 635
II.— Integración de la Cámara Nacional de Representantes 636
III.— Requisitos 637
IV.— Prerrogativas 640
V.— Renovación 641
VI.— Legislaturas 641
VII.— Régimen interno 642
Parte III: Producción de las leyes 643
I.—La ley y lo legislativo 643
II.— Momentos de producción 644
Parte IV: Participación de órganos distintos del "Legislador" en la Función Legislativa 649
I.— Enunciado 649
II.— Ciudadanos que actúan como órganos del Estado 649
III.— Comisiones Legislativas 650
IV.— Miembros de la Cámara 651
V.— Organos judiciales 651
VI.— Presidente de la República 652
VII.— Tribunal de Garantías Constitucionales 653
CUESTION III: La Función Jurisdiccional 654
Parte I: Referencia general 654
Parte II: Eficacia de la Función Jurisdiccional 654
I.—El Juicio 654
II.— División del territorio para lo jurisdiccional 657
Parte III: Organos judiciales 657
I.— Visión de conjunto 657
II.— Organos Judiciales comunes 659
III.— Organos judiciales especiales 660
Parte IV: Jurisdicción no judicial 662
I.— Enunciado 662
II.— Cámara Nacional de Representantes 662
III.— Plenario de las Comisiones Legislativas 664
IV.— Presidente de la República 664
V.— Tribunal de Garantías Constitucionales 664
CUESTION IV: La Función Administrativa 665
Parte I: Idea general 665
Parte II: Los actos administrativos 665
I.— Actos ejecutivos 665
II.— Normas administrativas 665

Pág.

Parte III: Ramas o aspectos de la Administración 666
I.— Su distinción 666
II.— Administración directa 667
III.— Administración represiva 670
IV.— Administración preventiva 671
Parte IV: Circunscripciones Administrativas 674
Parte V: Organos Administrativos 675
I.— El Jefe del Estado 675
II.— Los Ministros de Estado 681
III.— El Tribunal de Garantías Constitucionales 683
IV.— Ministerio Público 684
V.— Organos cuya competencia abarca circunscripciones administrativas 684
VI.— Consejo Nacional de Desarrollo 685
VII.— Junta Monetaria y Banco Central 686
VIII.— Superintendencias 687
IX.— Tribunal Supremo Electoral 688
X.— La Fuerza Pública 688
Parte VI: Intervención de Organos no Administrativos en la Administración 692
I.—Cámara Nacional de Representantes 692
II.— Corte Suprema 693
III.— Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo .. 694
IV.— Contraloría 694
CUESTION V: Regularidad de la Actividad Estatal 694
Parte I: Comprensión 694
Parte II: Examen y decisión concernientes a la regularidad 695
I.— Enunciado 695
II.— Constitucionalidad de las normas en general 695
III.— Constitucionalidad de ciertas normas 696
IV.— Legalidad de las normas en general 698
V.— Legalidad de ciertas normas 698
Parte III: Responsabilidad 698
Parte IV: Reforma de la Constitución 699
Sección VI: Lo Internacional 700
CUESTION I: Comprensión 700
CUESTION II: Pactos Internacionales 700
Parte I: Extremos de su consideración 700
Parte II: Esfera de los Pactos Internacionales 700
I.— Manera de determinarla 700
II.— Cualidades del Estado Ecuatoriano 700
III.— Cualidades del territorio 701

Pág.

IV.— Materia 701
V.— Sujetos 702
Parte III: Celebración de Pactos Internacionales 703
CUESTION III: La Guerra 703
CUESTION IV: La Diplomacia 704
CUESTION V: Relaciones del Ecuador y la Iglesia 705
Sección VII: Consideraciones Finales 706
CAPITULO 115: Conclusiones 709
Sección I: Distinciones Políticas 709
Sección II: Proliferación funesta 712

BIBLIOGRAFIA 715

RECTIFICACIONES 725

INDICE 727

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

"EL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO"
SE TERMINO DE IMPRIMIR
EL 4 DE JULIO DE 1980
EN EL INSTITUTO
GEOGRAFICO
MILITAR

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM SCIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

447

SIB - UCE

FECHA DE DEVOLUCIÓN		

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
OMNIUM POTENTIOR EST SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
OMNIUM
SAPIENTIA
FUNDADA EN 1620
QUITO