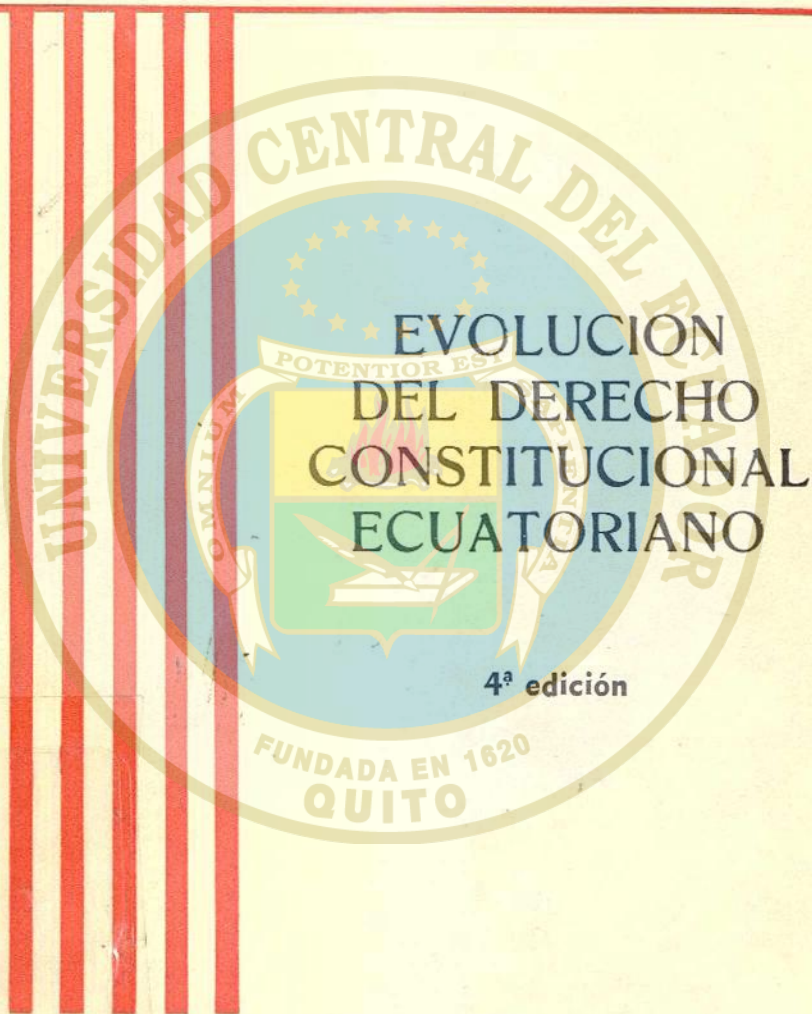




GUILLERMO BOSSANO



EVOLUCION
DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL
ECUATORIANO

4ª edición

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

03

Convenio interinstitucional:

Enlace al catálogo:



202
13705
1985

GUILLERMO ROSANO

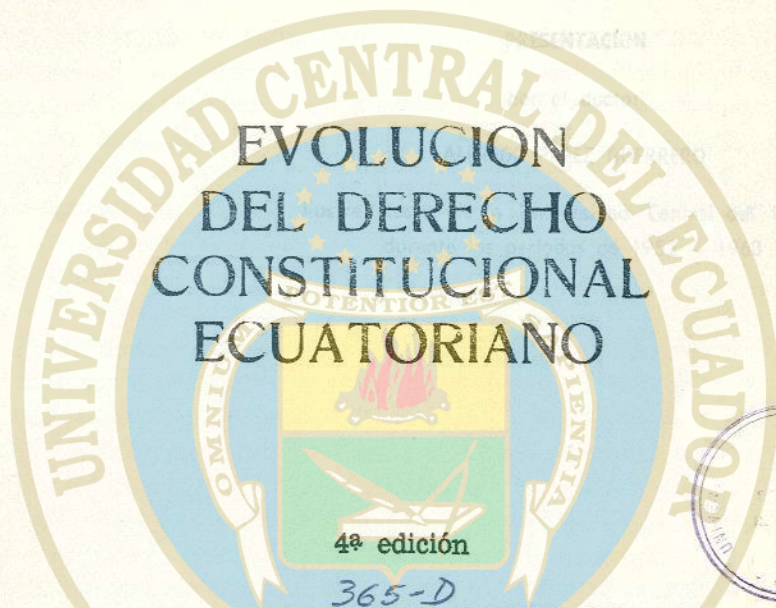




342
13745
1985

Nº ALM: 310 82 86
30222986

GUILLERMO BOSSANO



UNIVERSIDAD CENTRAL	
BIBLIOTECA GENERAL	
QUITO - ECUADOR	
COLECCIONES G. NERAL	
No. 105	AÑO 1989
PRECIO 120,334 DONACION X	



GUTIERREZ BOSSANO



105-89 Donac. Edut Universit. L-1396 1989-07-13 4120,337c/u



PRESENTACION

por el doctor

ALFREDO PÉREZ GUERRERO

Ilustre Rector de la Universidad Central del Ecuador
durante los periodos de 1952 — 1963



Se ha servido pedirme unas palabras para presentar la segunda edición de su obra *EVOLUCION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO*. Esta solicitud suya me honra y me complace. Me honra porque significa distinción muy señalada el que mis modestas palabras precedan a una obra tan valiosa. y me complace porque satisfago el deseo del amigo sincero y leal que, durante muchos años, me ha brindado la cordialidad de su corazón y la pureza de su afecto sin egoísmo y sin reveses.

Usted dedica su libro a los militares ecuatorianos de la Academia de Guerra, y "aspira a penetrar en la conciencia de ellos para afirmar su fe en el derecho y en la más justa orientación de la Patria". Nobles propósitos los suyos. El militar no es solamente el hombre de coraje y disciplina, el hombre de la batalla y de la victoria. El militar es primordialmente el ciudadano que siente y que ama su Patria y que está dispuesto a servirle con su valor, con su sacrificio y con su vida. La espada del soldado no es arma de opresión ni instrumento de dictadores y déspotas, sino símbolo de defensa de la integridad nacional y de las instituciones democráticas y constitucionales. La Patria es su pasado de glorias y es también su presente de afán y de trabajo, y su futuro de mayor progreso, libertad y paz. Para crear ese futuro es menester renovar instituciones y sistemas, sin que por ello desaparezcan los valores que son esenciales al Ecuador y América: el valor de la democracia, el valor de la libertad, el valor de la dignidad humana. El militar defiende todo ello. Sus armas y su disciplina tienen esa función nobilísima; y por ello un soldado debe tener conocimientos profundos del pasado de la Patria, de su estructura y de su esperanza.



La estructura jurídica de un pueblo es, principalmente, su Constitución Política. La Constitución es la forma organizativa de los poderes o funciones públicas que, en su conjunto, se denominan Democracia y República; y es también el conjunto de las garantías a que tienen derecho los habitantes de un sector territorial. Por una parte, la esencia de un pueblo: los derechos del hombre, del ciudadano y del trabajador, la libertad de conciencia, de palabra, de tránsito, de profesión, etc.; y, por otra, los organismos que constituyen el Estado y que han sido instituidos para garantizar y mantener esos principios de libertad, de igualdad, de fraternidad y de justicia. Eso, es, en definitiva, una Constitución. Y es esa la materia de su magnífico libro.

Estudia usted brevemente, y sin embargo con profundidad y claridad, los conceptos de derecho, sus divisiones y sus fuentes, y luego, las raíces y trayectoria de nuestro Derecho Constitucional. Dedicar especial preocupación al estudio fundamental de nuestras Constituciones, a partir de la del año de 1830, hasta la de 1946, que nos rige. No se limita únicamente al análisis y comentario de los principales textos constitucionales, sino que sitúa las Cartas Políticas en su respectivo ambiente y panorama social y político a que corresponden. Y termina el libro, con el texto de la que usted llama Carta de la Democracia, la Constitución de 1945, forjada luego de la Revolución de Mayo de 1944, revolución que llenó de júbilo los corazones de todos los ecuatorianos, como si ante su mirada naciera el alba de un porvenir nuevo para la Patria, como si hubiera llegado la hora de la realización de la esperanza de este pueblo para mayor justicia y bienestar. Así lo creyeron también los hombres de la Constitución de 1945, y, con esa fe y ese entusiasmo, escribieron las normas de esa Constitución, llamada a durar tan poco tiempo, y a derrumbarse al empuje de recelos y criterios políticos equivocados o egoístas. Lo personal y transitorio, los intereses personales o de grupos oligárquicos o feudales, las ambiciones de poder, el miedo al derecho social y a la justicia, el pensamiento colonial de gamonales y encomenderos que negaron al campesino, al indio y al obrero hasta su calidad de hombres, han sido

los que han decidido los destinos de este país, y han puesto vallas y cercos a su gran afán de redención y de justicia.

También yo escribí, querido amigo, en mi juventud un pequeño ensayo sobre nuestros Partidos Políticos y sobre nuestras Constituciones. También yo seguí el peregrinaje de nuestra República desde su independencia, y analicé sus numerosas Constituciones. Y por ello, la lectura de su obra me ha sido grata. Coincido en mucho con sus pensamientos y opiniones, y anhelo, como usted, mejores días para este pueblo que, a pesar de fracasos, miserias y desengaños, guarda una inextinguible fuerza de adelanto, y mantiene entre cenizas grises la lumbre, siempre lista a convertirse en antorcha, de su anhelo de libertad y de justicia.

Deseo a esta nueva edición de su libro, todo el triunfo que merece.

Le renuevo el testimonio de mi alta estimación y de mi cordial amistad.

(f.) ALFREDO PEREZ GUERRERO

Esta carta prólogo fue escrita el 3 de Julio de 1961, cuando se había ordenado la segunda edición de la Casa de la Cultura; empero, por circunstancias que desconozco, no llegó a aparecer hasta la presente fecha.





UNA CARTA HISTORICA

del señor doctor

FRANCISCO ARIZAGA LUQUE

insigne Presidente de las Asambleas Nacionales
Constituyentes de los años de 1938 y de 1944 — 45





Beaumont, Texas
19 de Septiembre, 1959

Señor Dr. Don
Guillermo Bossano
Academia de Guerra
Quito

MUY DISTINGUIDO COMPATRIOTA:

La gentileza de un amigo, quien tuvo la amabilidad de enviarme un ejemplar de su ameritado libro, titulado "*Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano*"; y la circunstancia de haber tenido amplio tiempo disponible durante mi estadía, que aún no termina, en el Baptist Hospital de esta ciudad, donde fui sometido a una seria intervención quirúrgica a mi estómago; me ha brindado el deleite de su lectura.

Libro, el suyo, que debería estar en las Bibliotecas de todas las Universidades, los Colegios, las Escuelas, los Centros Artesanales y aun los Cuarteles mismos; es una voz, clara, alta, serena, precisa, que enjuicia, con notable versación, el proceso evolutivo de nuestro Derecho Constitucional.

Allí dice usted, con toda valentía y certeza: "De todos modos, el Parlamento Ecuatoriano tenía en sus manos la tarea más compleja y singular de la Historia Patria" (Epoca del 28 de Mayo de 1944) "y cumplió su responsabilidad a satisfacción de las mayorías nacionales: estudió con sinceridad y hondura nuestros problemas y realidades, desbrozó toda la maleza infiltrada centenariamente en el País y con valentía planeó el marco jurídico más limpio y sapiente que jamás haya producido la Legislatura nuestra. Del concurso patriótico de los ciudadanos más capaces resultó el engendramiento esclarecido de la Carta Fundamental de 1945, la expresión más alta y revolucionaria del Derecho Constitucional y al mismo tiempo la síntesis abierta y vigorosa de nuestra ecuatorianidad". "Por todo lo que ella encierra, por su contenido profundo y humano; por la perfección en el fondo y en la forma; por el encaramiento decidido de las cuestiones nacionales; por el apuntalamiento, en fin, de las conquistas de nuestro pueblo — no olvidemos que crea la práctica del gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo y *con el pueblo*—; y por representar el contraste más límpido frente a la Carta de la Esclavitud, a la Carta Negra y a la Carta de la Hipocresía, deberíamos bautizarla simbólicamente como la CARTA DE LA DEMOCRACIA". — "Empero de todo lo expuesto, la Constitución a la que nos referimos fue considerada como una traba, como una "camisa de fuerza", y se la violó cínicamente desde los primeros instantes".

Y más adelante, agrega Ud.: "Una Asamblea integrada casi en su totalidad por hombres de derecha —sirvientes dóciles del Dictador— recibió la consigna de dar la décima quinta Constitución de la República, y de su seno emergió el Documento Político con carácter de Ley Suprema, que hemos denominado la CARTA DE LA HIPOCRESIA, y que, con la Carta de la Esclavitud y la Carta Negra representan la negación del proceso evolutivo en la órbita del Derecho Constitucional e íntegra, al propio tiempo, el trínomio de desvergüenzas jurídicas".

Las anteriores ideas fueron el comentario general, después del 30 de Marzo de 1946, en que, desafortunadamente y por quitarse la

“Camisa de Fuerzas” a que usted alude, fue rota impunemente por el autócrata de turno, quien se decía y se dice, demagógicamente, el Líder de la Democracia Ecuatoriana. Pero nadie había cumplido con el deber de hacer trascendental al pueblo como Ud. lo hace ahora, la dura y amarga verdad cual fue la del asesinato de la esperanza del pueblo. Utilizo estas palabras, recordando un famoso artículo, escrito por un notable periodista, que intitulaba “El asesino de la Esperanza”.

Por eso, yo, un modesto ciudadano que tuve el honor muy alto de presidir las Asambleas Constituyentes de 1938 y 1944, quiero hacer llegar hasta usted mi más cálido y admirativo aplauso por su obra de tanta significación y valía. Creo, Doctor Bossano, que habrán miles de ciudadanos que piensan como yo, o sea que aplaudan su meritoria labor.

Con mi atento saludo, me es singularmente grato suscribirme de Ud., obsecuente compatriota y adicto amigo.

(f) *Francisco Arízaga Luque*

Pero sean grates a todos la existencia del honor en el cual la comunidad le confía el destino de la patria y la patria. De aquel noble sentimiento del ideal de la patria, el deber de integrarse y hacerlo a propósito de sus enseñanzas y de su mensaje escrito, del cual no habrán de nutrirse exclusivamente sus ojos, pero también todos aquellos que en su seno de este caudaloso manantial de sapiencia y experiencia.

Estas referencias —consideradas a menudo como triviales en ciertos momentos— inspiran a los maestros el espíritu de apostolado.



OBJETIVO

No siempre el hombre se integra a los tiempos reflejando su pensamiento. Algo así como una corriente generalizada le vuelve indiferente ante todo y su negligencia le impone el dolor de no crear. Atraviesa por la vida respondiendo tan sólo a los más simples impulsos vegetativos. O quizá una suerte de escepticismo lo doblega, también con idéntica respuesta. Un ser humano que vivió su época, que sintió las emociones y reacciones propias de su medio y que no trascendió con su legado de conciencia. Ni recogió mucho del pasado ni estuvo en trance de pervivir atado a lo que advendrá. Es decir, la tesis fatal de la frustración: no se integró a nada ni a nadie. Apenas una pálida y desdibujada leyenda sobre una cruz en el cementerio señalará su paso por el mundo.

Pero cuan grave resulta la posición del hombre al cual la comunidad le confió el modelado de la niñez y juventud. De aquel noble misionero del ideal, que encarna el supremo deber de integrarse y hacerlo a perpetuidad, a través de sus enseñanzas y de su mensaje escrito, del cual no habrán de nutrirse exclusivamente sus oyentes, pero también todos cuantos quieran saturarse de ese caudaloso manantial de sapiencia y experiencia.

Esta reflexiones —consideradas a menudo como triviales en ciertos sectores— inspiran a los maestros esa especie de apostóli-

ca tendencia a proyectarse en un plano bienhechor. Difundiendo la verdad, su verdad, no sólo en el ámbito cerrado de la cátedra amurallada y repleta de circuitos herméticos. La profesión de educador tiene el imperativo de ensancharse por todos los meridianos a través del libro, que alcanza una dimensión infinita, tornándose perpetuación de la idea al servicio del hombre.

Contenido de tanta magnitud nos hace valorar el esfuerzo de quien crea y deja a la posteridad su prueba palpable de solidaridad con la especie, con las generaciones por venir, con su pueblo. Empero, hay algo también de frustración en el maestro que no eleva sus lecciones a la categoría de libro, para darse a todos por igual, para expansionar el aula hacia todos los vértices humanos.

Y cuando he razonado en este sentido, sugiriendo la necesidad del mensaje escrito, he encontrado por lo común la más seria resistencia y la sofística excusa: hay que producir trascendentalmente, aquello que sea valedero y comporte expresión de *genialidad*. Mas, como no todos los días nace un Homero, un Aristóteles, un Cicerón, un Dante, un Miguel de Cervantes y Saavedra, un Juan Jacobo Rousseau, un Miguel de Montaigne, un Hegel, un Shakespeare, un José Ortega y Gasset, un Miguel de Unamuno, un José Martí, un Domingo Faustino Sarmiento, un José Enrique Rodó, un Juan Montalvo, campea la mediocridad y se deja de hacer porque predomina un conocido complejo. Las colectividades se privan, entonces, de captar nuevas ideas, nuevos enunciados y quedan huérfanas de mentores de la cultura. Frente a esa veleidosa y negativa posición, surge la decisión obvia, la que impone "hacer", aunque no se llegue a lo perfecto, puesto que es preferible la nota del camino, por liviana que aparezca ante los ojos desorbitados de la crítica inoperante, a la rutina que nada elabora y se estaciona en la molición, para el imperio del dañino "dejar hacer, dejar pasar".

Estas motivaciones me han inducido con frecuencia a relacionarme con los tiempos de la historia y con el mundo presente y el

del futuro, canalizando mis pensamientos por senderos más firmes, para que quede el testimonio de una tarea emprendida con sincera vehemencia de inquietar a los espíritus a la meditación y al estudio de las cuestiones que he apreciado como significativas en sus alcances y secuencias. Aunque no siempre se logre la cristalización del propósito cardinal, porque, como se ha enunciado desde los ángulos axiomáticos: "lo perfecto es enemigo de lo bueno".

Este el deber primordial de quienes asumimos la misión más noble de la humanidad: alertar a las conciencias para que se ubiquen en la línea de servicio a la comunidad, integrándose a ella, en la búsqueda de los más diáfanos cauces de bienandanza. En un mundo de explosión demográfica, en donde la sociedad de masas ha impuesto un nuevo ritmo existencial, con su estilo asimismo peculiar, es preciso imponerse la responsabilidad de extender la siembra a los ámbitos más amplios y desconocidos, a fin de que los pueblos puedan nutrirse de los elementos de orientación básica, incluidos cuantos jamás tendrán el privilegio de incorporarse a las aulas en el afán de recoger las enseñanzas cotidianas.

Y no obstante las limitaciones de variada índole, me he comprometido invariablemente en este extraordinario quehacer: entregar a mis discípulos y a cuantos no lo son las palpitaciones de cátedra, para que queden grabadas y sirvan de limpio antecedente a nuevos y mejores brotes de la inteligencia y del espíritu.

Malhadadamente cuan poco se crea en nuestro medio. La labor editorial es reducida y circunscrita a contadas esferas; y de allí que nuestros jóvenes y el pueblo en general dispongan de muy escaso material para sus trabajos e investigaciones, y se vean forzados a exigir de sus guías posesionarse en verdad de su superior rol de genuinos sembradores.

Y precisamente este hábito consubstancial a mi modo de ser, me indujo desde el inicial de mi vocación a escribir las notas de clase, para ofrecerlas sin reservas y libres de toda valla de egoísmo o avaricia, a todos cuantos quisieran penetrarse de mis entusiastas pronunciamientos.

Desde entonces fue surgiendo el perfil no siempre cuajado en los apasionantes ámbitos de lo histórico, de lo sociológico, de lo jurídico. Pero de todos modos el esfuerzo se tradujo en un alumbramiento que ha suscitado inquietudes y que ha estimulado a las gentes también inclinándolas a retomar igual camino, que constituye a no dudarlo un elocuente reto.

Allá por los años cincuenta y sesenta, por ejemplo, ensayaba con ese ánimo e inocultable efervescencia, una suerte de examen de algunos aspectos del panorama sugestivo de nuestro Derecho Constitucional, y hube de lanzarme a la entrega hasta cierto punto audaz de las notas previas, las mismas que circularon con destino propio, habiéndose reclamado desde esas horas la continuidad en la tarea de suyo compleja y superior a las posibilidades en torno. Empero, circunstancias varias impidieron tal modalidad, a pesar de la perenne consigna y de la decisión acerada y firme. Hasta la presente coyuntura, que la interpreto como valiosa y obligante, desde luego que ha habido la benévola invitación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana para prestigiar y dar aliento a obras que se hallaban definitivamente agotadas.

Así, pues, esta segunda edición se propone sugerir la necesidad de estudiar con mayor solvencia nuestros propios problemas y los concernientes de modo esencial al proceso constitucionalista, a veces en crisis y simulando deterioro, pero más como un signo transitorio y no como la neta expresión valorativa de la personalidad y de la vocación irrevocable del pueblo nuestro.

La primera edición estuvo consagrada a estimular el espíritu aún no contaminado de quienes estudiaban en el primer instituto militar, y por ello la justificación de su dedicatoria:

Las páginas que vienen aspiran a encender el espíritu de los hombres de nuestra Academia de Guerra, comprometidos mejor que siempre en un acendrado quehacer. Si alguno de sus planteamientos penetran en la conciencia de ellos y se conjugan para afirmar su fe en el Derecho y en la más justa orientación de la Patria, habré colmado la me-

dida de mi propósito. Empero, lo contrario no restará validez a la intención, pues, de todos modos, quedará la Cátedra en espera de respuestas vitales...

Y también en las palabras iniciales me atreví quizá a formular una especie de declaración de principios, cuando hilvané entre otros conceptos, los siguientes:

"El deseo de revisar lo que ha significado el Derecho Constitucional Ecuatoriano, nos lleva al empeño de dejar puntualizados, en mínima parte, por cierto, señalados planteamientos, dirigidos de preferencia a servir de ayuda a los miembros de las Fuerzas Armadas nacionales que, con acendrada vocación y enhiestamente, se superan día a día en las aulas de nuestra Academia de Guerra".

"El ideal de reconciliación con su propio meridiano —en la órbita de actividad y función— alcanza su meta, cuando las líneas de estos enunciados van dedicadas a quienes deben conocer mejor que todos los ciudadanos, el papel que les está confiado en la vida estatal. Alguna vez en la paradójica historia del acaecer republicano, los hombres que ofician el culto a la integridad jurídica hubieron de contener al amparo de idénticas invocaciones. Más de un episodio bélico nuestro exhibe como denominador común la misma exaltación de constitucionalidad y el mismo apego emocionado a lo que es y representa el ordenamiento jurídico de un pueblo".

"He allí por qué entiendo que estos enfoques encierran un objetivo fundamental, cuando ellos con clara dedicatoria van dirigidos a propiciar la formación integral de quienes han de estar penetrados de su contenido global, justamente porque tienen que actuar en la esfera de las decisiones, del análisis y de la vigilancia estricta e incondicional, libres de temor y de ánimo pacato".

"En horas de crisis cuando el espíritu impoluto de nuestra Carta Fundamental y la estructura jurídica estatal se vean amenazados y en peligro de resquebrajamiento, he allí la consigna para



UNIVERSIDAD CENTRAL
CONTROL DE BIENES



3108286



los hombres de las Fuerzas Armadas: menester es estar poseídos de los principios sustantivos del derecho, para cumplir la función primordial del mantenimiento leal e integérrimo de ellos como suprema tabla de salvación para la convivencia ecuatoriana”.

“El conocimiento medular y sereno de estos elementos y la arraigada convicción de la necesidad de su supervivencia diáfana, han de constituir la fuerza de dirección que alerta a los ciudadanos armados a su propio reencuentro”.

Con estos pensamientos incontrastables y radicales se iniciaba el desarrollo de este estudio, en el año de 1959. Y pienso que no se me ha defraudado, puesto que quienes acogieron dichas enseñanzas se mantuvieron conscientes de su misión y responsabilidad. Lo que advino luego fue fatal. Pero precisamente porque cuantos se habían modelado en la nueva escuela habían sido eliminados y no quedaba sino la romántica voz de cátedra, admonitiva, eso sí, reclamando de los demás el comportamiento condigno. Y por ello la persecución y la libertad cercada; el atropello diario, la vigilancia, la prisión. Pero los principios inquebrantables porque la cátedra no puede quedar estrangulada en el vértice del aula, es vital y se expresa en todos los caminos, a toda hora, limpia y decididamente.

También en la edición anterior, apuntaba en los prolegómenos: “El estudio del Derecho Constitucional tiene singular trascendencia para los integrantes de un Estado, puesto que a través de él se penetran del significado y esencia de los problemas relativos a la ordenación jurídica de la sociedad máxima por excelencia. No obstante lo cual, nadie tiene mayor obligación de saturarse del contenido del Derecho Constitucional como los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes de hecho se han convertido en mantenedores y guardianes nobles de aquél. No de otro modo podría explicarse el por qué del hermoso simbolismo que tradicionalmente viene propiciándose en nuestro Ejército e inherente al jùramento que prestan quienes van a servir a la Patria desde sus filas; ese juramento se circunscribe específicamente al ámbito de obediencia, respeto, mantenimiento y más que nada ejercicio activo de deberes y dere-

chos emanados de las fuentes mismas de la Constitución Política del Estado”.

El percance nacional casi ininterrumpido del trágico 1963 en adelante nos induce imperativamente a afirmar nuestra posición. Los juramentos sobran cuando un pueblo no está dispuesto a asumir el papel que le señala su destino histórico. Y es por ello que hoy más que siempre deben arraigarse en las conciencias los principios jurídicos, los únicos que permiten la supervivencia del Estado. Paréntesis fatales no pueden jerarquizarse y quedar consagrados como el nuevo signo vital de la coyuntura política, y tienen que revisarse las modalidades adoptadas con premura en circunstancias críticas y excepcionales. Y volveremos a los cauces normales redescubriendo nuestra alineación consubstancial, repletos de desencanto, pero de experiencias valederas, que han de servirnos para conjurar nuevos peligros.

Este ensayo, por tanto, va a tener mayor vigencia y valor cuando nos disponemos a la nueva cruzada por el imperio del ordenamiento jurídico estable y permanente, en que sea la norma constitucional el único camino y solución para los graves problemas que confronta la Patria.

Una suprema mística tiene que saturarnos a todos cuantos integramos la nacionalidad. De este paréntesis habremos de salvarnos por obra y gracia de nuestro propio querer consciente y reflexivo; y para inspirar la línea de acción a seguirse, bien vale la pena volver a revisar la trayectoria de nuestro Derecho Constitucional, tan vulnerada a veces, pero de todos modos purificada en el crisol de una tendencia irrevocable de apego mental y volitivo a sus postulados y mandamientos.

Que estas lecciones constituyan acicate para el necesario examen de conciencia, por lo que hicimos, por lo que no hicimos, por lo que hicimos mal, por lo que dejamos hacer o dejamos de hacer. Y así advendrá la hora iluminada y victoriosa de la soberanía, en la que el pueblo será el único gran gestor de su propio destino, aferrado reciamente a los supremos imperativos jurídicos.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

POTENTIOR EST



FUNDADA EN 1620
QUITO

esos emanados de las fuentes mismas de la Constitución Política del Estado. El presente nacional es el primer paso en el camino de la independencia. Los hechos nos indican que la independencia es un proceso que se realiza en el tiempo. Y es por ello que los hechos deben ser siempre los que determinen la independencia. Los hechos nos indican que la independencia es un proceso que se realiza en el tiempo. Y es por ello que los hechos deben ser siempre los que determinen la independencia. Los hechos nos indican que la independencia es un proceso que se realiza en el tiempo. Y es por ello que los hechos deben ser siempre los que determinen la independencia.

INTRODUCCION

Cuando pretendemos alzarnos sobre nuestras realidades para mirar en torno, hacia adelante y hacia atrás, encontramos que los pueblos han estado en proceso permanente de superación. Las grandes crisis y las horas de vacilación y "entredicho" han abierto el sendero de las conquistas válidas y cimentadas en bases firmes de sustentación. Porque el ser humano es en el fondo un ente de insatisfacción e inconformidad; y aquel condicionamiento bio-psicológico suyo ha excitado en modo tal sus centros nerviosos que ha determinado que se halle en constante conflicto y pugnando por vencer y por crear en definitiva nuevos elementos de bienandanza social.

La historia del hombre es siempre una lucha empeñada contra todas las fuerzas que le rodean, para encumbrarse sobre sí mismo. Desde las horas más lejanas ha podido apreciarse el panorama que ha servido de marco de su existencia y dentro del cual adquieren carácter y vigencia lo social, lo económico, lo político, lo religioso, lo artístico, lo bélico, lo jurídico, en fin, así sea en sus iniciales esbozos, pero en movimiento perenne hacia su afirmación. Y todo esto ha ido modelándose y cobrando energía al compás de sus estímulos y por obra de la inteligencia y el poder de la voluntad del propio hombre, que ha sido el generador máximo hasta de su desventura, empero de sus anhelos y obstáculos lan-

zados a su paso. Y bien es verdad que nada le ha impulsado más vehementemente a renovarse que todo cuanto atañe a la órbita de lo jurídico, que ha ido contorneándose y evolucionando con mayor consistencia y alcance. Aquello que antes se negó a las sociedades; aquello que había insurgido como instrumento demoledor; aquello que sembró la muerte, la miseria, la esclavitud, todo ello ha debido conjugarse multifásicamente para engendrar una corriente positiva alineada hacia los cauces de redención. El mismo quebrantamiento del derecho ha impuesto deberes obligantes que se tornan imperativos y que se expresan con impulso decididamente reivindicatorio.

Por ello es dable admitir que el derecho ha estado en trance inacabable de maduración y ha avanzado de modo excepcional. El que sobren sus detractores y enemigos y que se levanten serias vallas para detener su curso, no le resta su autoridad, su brillo, su fuerza ética suprema. Sin embargo, dentro de la diversidad y magnitud de las ramas jurídicas, se destaca una, que nos apasiona de manera inquietante y sugestiva, la del Derecho Constitucional, que encarna un contenido trascendental y básico y que en muchos aspectos es la que más ha andado y paradójicamente también la que en ciertas circunstancias más ha desandado, pero que en el fondo —y sin desvirtuar la esencia de su genuino valor— ha procurado buscar su incesante perfección.

Nuestro Derecho Constitucional ha seguido, por regla general, una ruta ascensional, con determinadas manifestaciones de retroceso, que desde luego confirma, como excepción que es, el principio cardinal sustentado.

De allí que revista subido interés su investigación y estudio. Explorar la trayectoria seguida desde la antigüedad hasta nuestros tiempos. Examinar sus varias expresiones. Comparar los diversos ciclos. Evaluar sistemas e instituciones, y en fin, recorrer cada uno de sus momentos, comporta una de las tareas de mayor riesgo y complejidad, pero también de muy significativo aliento. Porque

en definitiva las nuevas generaciones singularmente no pueden mostrarse indiferentes a la suerte que ha seguido y debe seguir la Patria en esa línea fundamental de su ser o no ser.

Los frutos que puedan derivarse de tan esmerado como laborioso esfuerzo para compenetrarse de todo cuanto incumbe al Derecho Constitucional, por ende, serán positivos a todas luces. La juventud tiene que recoger los mandatos de la historia, desde luego con beneficio de inventario, y a través de ellos redescubrir, en sus auténticas fuentes, el imperativo cívico para su acción.

No es acampando en el conformismo y sembrándose en la estática burguesa como se sirven los altos y esenciales intereses nacionales. La revolución que todos anhelamos y la proclamación sin desmayo, a toda hora, convenga o no convenga, tiene que canalizarse inexorablemente por cauces jurídicos, y la norma que definirá la nueva estructura será por excelencia de carácter fundamental, es decir, constitucional, en una especie de declaración de principios, exaltando valores y fines, desde la raíz trifronte de lo social, de lo económico, de lo cultural, para la sola y victoriosa vigencia de la libertad con justicia económico-social.

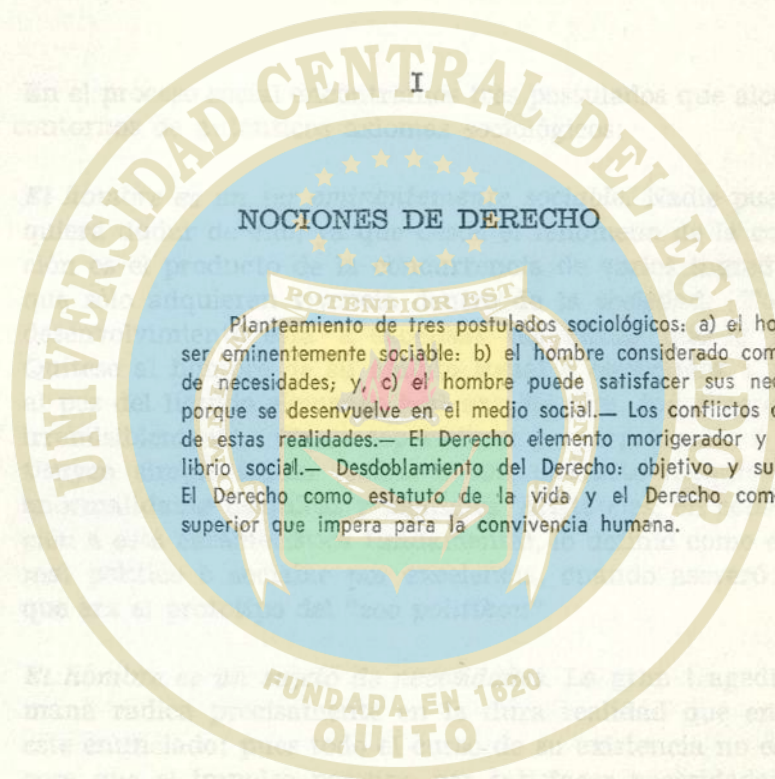
Por otra parte, las revoluciones no pueden gestarse ni en el ángulo retórico ni en el grito rencoroso que delata un torbellino de complejos, pasiones y resentimiento multifásico. Tienen que generarse en los claustros profundos de meditación y estudio, investigando las realidades y el contenido global de factores y fenómenos sociales. El laboratorio, la biblioteca, el gabinete de experimentación, el aula, tienen que desplazarse, luego, por todos los ámbitos, en actitud leal y límpida de recoger todas las palpitaciones y materiales, precisamente para a base de ellos ir a la planificación integral, consciente y responsable. Con posterioridad advendrá la ejecución decidida y sin vacilaciones. La evaluación sistemática y periódica permitirá el balance y sugerirá lo necesario para mantener iguales rumbos o arribar al plano sincero de las rectificaciones.

Por consiguiente, las etapas propiciadoras del proceso no pueden ser otras que la investigación, la planificación o planeamiento, como se acostumbra a enunciarla en nuestros días, la ejecución y la evaluación.

El presente trabajo aspira a contribuir con toda la sencillez propia de cátedra, a estimular los primeros pasos en torno a la fase investigativa, en la esfera propuesta. Lo demás irá cuajando y brotará como un torrente avasallador e incontenible.

Y en tratándose del inicial de una trayectoria dentro de los marcos jurídicos, considero indispensable revisar conceptos generales, en orden a disponer de algunos denominadores comunes, que nos permitan hasta cierto punto partir de posiciones coincidentes, por lo menos en los enunciados más elementales, sin pretender jamás inducir a uniformar criterios que, como es obvio, en estos campos son de lo más vastos y tienen que proyectarse con suma libertad y sin limitaciones ni compromisos aleatorios intrascendentes.

En tal virtud, para poder adentrarnos en estos fundamentales estudios, necesitamos desentrañar aunque sea somera y epidérmicamente planteamientos como los concernientes a Derecho, a Constitución, a Fuentes y División del Derecho, elementos todos estos que nos proporcionarán, a no dudarlo, lo más valioso de la materia prima y habrán de auxiliarnos para transitar con menos riesgo por los predios de estas disciplinas, que absorben la atención del mundo contemporáneo, en su ansiedad por descubrir los mejores cauces para no sucumbir y sortear las múltiples dolencias que van apareciendo, con signos antes no conocidos ni sospechados y que evidencian que atravesamos por una transición, repleta de expectativas y desconcierto.



NOCIONES DE DERECHO

Planteamiento de tres postulados sociológicos: a) el hombre un ser eminentemente sociable; b) el hombre considerado como sujeto de necesidades; y, c) el hombre puede satisfacer sus necesidades porque se desenvuelve en el medio social.— Los conflictos derivados de estas realidades.— El Derecho elemento morigerador y de equilibrio social.— Desdoblamiento del Derecho: objetivo y subjetivo.— El Derecho como estatuto de la vida y el Derecho como norma superior que impera para la convivencia humana.

Por consiguiente, las etapas preparatorias del proceso no pueden ser otras que la investigación, la planificación o planeamiento, como se acostumbró a denominar en nuestros días, la ejecución y la evaluación.

El presente trabajo aspira a contribuir con todas la sencillas acciones de carácter científico y estimular los primeros pasos en torno a la tarea investigativa, en la esfera puramente. Lo demás irá surgiendo y surgiendo como un hecho inevitable.

Y en relación con el tema de la Universidad Central del Ecuador, el autor desea expresar sus sentimientos de admiración y respeto por los valores que esta institución ha alcanzado a lo largo de su historia. La Universidad Central del Ecuador es una institución que ha sido y será siempre un faro de luz en la vida intelectual y cultural del Ecuador. Su historia es una historia de lucha y de sacrificio, de amor a la patria y de amor a la ciencia. Su historia es una historia de progreso y de desarrollo, de modernización y de adaptación a los cambios de la sociedad. Su historia es una historia de orgullo y de honor, de gloria y de fama. Su historia es una historia de esperanza y de fe, de optimismo y de confianza. Su historia es una historia de amor y de respeto, de solidaridad y de fraternidad. Su historia es una historia de vida y de esperanza, de luz y de esperanza. Su historia es una historia de amor y de respeto, de solidaridad y de fraternidad. Su historia es una historia de vida y de esperanza, de luz y de esperanza.



En el proceso social encontramos tres postulados que alcanzan los contornos de auténticos axiomas sociológicos:

- a) *El hombre es un ser eminentemente sociable.* Nadie puede siquiera dudar de ello, ya que desde el fenómeno de la concepción es el producto de la concurrencia de varios ingredientes que sólo adquieren vivencia dentro de la sociedad. Todo su desenvolvimiento está a expensas del medio que le rodea. Quitese al hombre de su ámbito social y equivaldrá a privar al pez del líquido elemento y al ave del aire: todos perecerán irremisiblemente. Casos esporádicos y excepcionales o constituyen simple trama teatral o son producto inequívoco de anormalidades psíquicas y mentales. Aristóteles, en consideración a esta característica fundamental, lo definió como el animal político o sociable por excelencia, cuando aseveró de él que era el prototipo del "zoo politikon".
- b) *El hombre es un sujeto de necesidades.* La gran tragedia humana radica precisamente en la dura realidad que encarna este enunciado; pues todo el curso de su existencia no es otra cosa que el impulso perenne por satisfacer necesidades, que son limitadas en capacidad e ilimitadas en número. Mientras mayor es el grado de civilización y cultura mayores son las necesidades, que minuto a minuto van tentándole, como nereidas, frente a su impotencia e incapacidad. Y aquello genera gran conflicto. El hombre resulta un desdichado esclavo

de sus apremios; y esta situación desemboca en asideros de perturbación y a veces arrastra a las más funestas tragedias y claudicaciones. Lo cual me inclina a presumir y quizá a pensar que la relativa felicidad inconsciente de nuestro hermano indio puede radicar, entre otras circunstancias, en el contorno reducidísimo de necesidades de estricto límite vegetativo.

- c) *El hombre sólo puede satisfacer sus necesidades en sociedad.* Así, pues, el hombre, que es un animal sociable por naturaleza, está dotado de una estructura complejísima que tiene expresión cabal en el cúmulo de necesidades que estimula el proceso de su vida. El hombre alcanza a satisfacerlas y a cumplir sus objetivos e ideales porque vive en sociedad, la misma que le proporciona toda suerte de medios materiales y espirituales para tales propósitos. De manera que el hombre aislado estaría llamado a perecer fatalmente, ya que jamás puede darse el tipo inverosímil y fabuloso del "Robinson Crusoe", y de la estampa literaria, que pretende señalar contrastes y demostrarnos cuanto queda aseverado; es decir, que el hombre logra cumplir sus fines únicamente en sociedad. Desde el momento en que nace y aun antes de producirse su advenimiento al mundo, el hombre depende de la sociedad, la cual provee a su existencia en forma inagotable y plena; durante todo su tránsito por la tierra y aun después de sus días ejerce una especie de tutela, que vela por quien sólo es despojos mortales.

Mas, dentro de la vida social y en el afán de satisfacer sus necesidades, el hombre puede invadir esferas ajenas a él y propias de los demás hombres, que también deben perseguir iguales propósitos. Aquello produciría el desequilibrio social y el rompimiento de la estabilidad y convivencia que tienen que prevalecer en las colectividades. Por lo mismo, surge como un imperativo categórico la presencia de una especie de agente morigerador que limite la libertad del hombre en el campo de satisfacción de sus apremios, y que por otro lado respalde el ejercicio correcto de sus fines y medios para alcanzar aquéllos. Este elemento sustancial de la vida

social no es otro que el DERECHO, que es, por un lado, garantía, protección, amparo; y, por otro, freno, límite, valla. La tesis, por consiguiente, tendría que ser lo primero; la antítesis, lo segundo y la síntesis: *el derecho convertido en principio motor de la convivencia social*.

Sin embargo del esquema que bien podría representarse gráficamente por una serie de trayectorias, simulando el campo propio de satisfacción de necesidades de cada hombre, hasta completar algo así como una intrincada red, en la cual chocan y se cruzan y entrecruzan en diversos puntos de sus respectivas órbitas, y de que surge de modo espontáneo ese elemento de fuerza suprema para equilibrar posiciones, nada tan arduo y problemático, en todo tiempo, como tratar de llevar al plano de la lógica, cuanto queda enunciado. Definir lo que es derecho, he ahí una de las cuestiones menos fáciles. Todos nosotros lo intuimos, lo sentimos, nos sabemos saturados de sus benéficos efectos y lo invocamos casi con rutina inconsciente a partir del primer trajinar por la existencia. Comprendemos que recibimos su tutela desde que nos encontramos en los iniciales del milagro del engendramiento en los claustros maternos y que su sombra ha de acompañarnos magnánimamente siempre y hasta el final, hasta más allá de nuestros días. Empero, no hallamos los términos apropiados para hilvanar un concepto que reúna las características prescritas por la ciencia del conocimiento, para intentar esta operación de la inteligencia. El vocablo "Derecho" es de aquellos como Libertad, Justicia, Verdad, Honor, Revolución, que los proclamamos, que los requerimos, que los exigimos ardientemente y que llegamos hasta el sacrificio y la heroicidad por su vigencia e imperio, y que menos obviamente podemos expresarlos con términos de gramática y lógica. Tiene tanta importancia en la vida humana, que aun se ha llegado a sostener que ésta adquiere validez y categoría plenas en cuanto se traduce en verdadera "*lucha por el derecho*".

Varios de los maestros de Introducción al Estudio del Derecho y de Filosofía del Derecho adoptan metodológicamente el criterio



de sus apremios; y esta situación desemboca en asideros de perturbación y a veces arrastra a las más funestas tragedias y claudicaciones. Lo cual me inclina a presumir y quizá a pensar que la relativa felicidad inconsciente de nuestro hermano indio puede radicar, entre otras circunstancias, en el contorno reducidísimo de necesidades de estricto límite vegetativo.

- c) *El hombre sólo puede satisfacer sus necesidades en sociedad.* Así, pues, el hombre, que es un animal sociable por naturaleza, está dotado de una estructura complejísima que tiene expresión cabal en el cúmulo de necesidades que estimula el proceso de su vida. El hombre alcanza a satisfacerlas y a cumplir sus objetivos e ideales porque vive en sociedad, la misma que le proporciona toda suerte de medios materiales y espirituales para tales propósitos. De manera que el hombre aislado estaría llamado a perecer fatalmente, ya que jamás puede darse el tipo inverosímil y fabuloso del "Robinson Crusoe", y de la estampa literaria, que pretende señalar contrastes y demostrarnos cuanto queda aseverado; es decir, que el hombre logra cumplir sus fines únicamente en sociedad. Desde el momento en que nace y aun antes de producirse su advenimiento al mundo, el hombre depende de la sociedad, la cual provee a su existencia en forma inagotable y plena; durante todo su tránsito por la tierra y aun después de sus días ejerce una especie de tutela, que vela por quien sólo es despojos mortales.

Mas, dentro de la vida social y en el afán de satisfacer sus necesidades, el hombre puede invadir esferas ajenas a él y propias de los demás hombres, que también deben perseguir iguales propósitos. Aquello produciría el desequilibrio social y el rompimiento de la estabilidad y convivencia que tienen que prevalecer en las colectividades. Por lo mismo, surge como un imperativo categórico la presencia de una especie de agente morigerador que limite la libertad del hombre en el campo de satisfacción de sus apremios, y que por otro lado respalde el ejercicio correcto de sus fines y medios para alcanzar aquéllos. Este elemento sustancial de la vida

social no es otro que el DERECHO, que es, por un lado, garantía, protección, amparo; y, por otro, freno, límite, valla. La tesis, por consiguiente, tendría que ser lo primero; la antítesis, lo segundo y la síntesis: *el derecho convertido en principio motor de la convivencia social.*

Sin embargo del esquema que bien podría representarse gráficamente por una serie de trayectorias, simulando el campo propio de satisfacción de necesidades de cada hombre, hasta completar algo así como una intrincada red, en la cual chocan y se cruzan y entrecruzan en diversos puntos de sus respectivas órbitas, y de que surge de modo espontáneo ese elemento de fuerza suprema para equilibrar posiciones, nada tan arduo y problemático, en todo tiempo, como tratar de llevar al plano de la lógica, cuanto queda enunciado. Definir lo que es derecho, he ahí una de las cuestiones menos fáciles. Todos nosotros lo intuimos, lo sentimos, nos sabemos saturados de sus benéficos efectos y lo invocamos casi con rutina inconsciente a partir del primer trajinar por la existencia. Comprendemos que recibimos su tutela desde que nos encontramos en los iniciales del milagro del engendramiento en los claustros maternos y que su sombra ha de acompañarnos magnánimamente siempre y hasta el final, hasta más allá de nuestros días. Empero, no hallamos los términos apropiados para hilvanar un concepto que reúna las características prescritas por la ciencia del conocimiento, para intentar esta operación de la inteligencia. El vocablo "Derecho" es de aquellos como Libertad, Justicia, Verdad, Honor, Revolución, que los proclamamos, que los requerimos, que los exigimos ardientemente y que llegamos hasta el sacrificio y la heroicidad por su vigencia e imperio, y que menos obviamente podemos expresarlos con términos de gramática y lógica. Tiene tanta importancia en la vida humana, que aun se ha llegado a sostener que ésta adquiere validez y categoría plenas en cuanto se traduce en verdadera "*lucha por el derecho*".

Varios de los maestros de Introducción al Estudio del Derecho y de Filosofía del Derecho adoptan metodológicamente el criterio



del desdoblamiento esencial para llegar a compenetrarse más a fondo de su peculiar significado; y así parten de su primera y elemental división, sugiriendo la existencia de un *Derecho Objetivo* y de un *Derecho Subjetivo*.

Al primero lo presentan como la *norma* obligatoria de conducta que el hombre practica para el bien de la sociedad. Por ejemplo constituyen expresiones de tal índole: "no matar", "no mentir", "no robar", "no privar de la libertad", "no usurpar ideas y bienes que pertenecen a los demás", "no calumniar", "no deshonorar".

El segundo, en cambio, se traduce por la *facultad* de que está asistido el hombre para obrar de acuerdo con dicha norma, para exigir lo que le corresponde como miembro de la comunidad. Facultad que estaría manifestada en las siguientes consideraciones: exijo que se respete mi vida; reclamo mi casa que ha sido ocupada indebidamente por otro sujeto, a quien no pertenece; obligo a reparar mi honor que ha sido quebrantado por una calumnia; demandando a quien se aprovechó de la propiedad literaria adquirida mediante el esfuerzo de creación intelectual.

Si impera la norma "no matar", todos estamos obligados a respetar la vida ajena; y cada individuo tiene la facultad de exigir que se respete la suya.

A su vez, el individuo está amparado por la facultad de precautelar lo que es suyo porque existe la norma "no robar". Ahora bien, cuál de las dos prevalece o constituye antecedente de la otra? Creo que ninguna y que en verdad coexisten.

Como puede deducirse de los enunciados anteriores, no se trata propiamente de dos clases independientes y autonómicas de derecho, puesto que el objetivo y el subjetivo se complementan, se integran, conjugándose para su respuesta positiva. No podría jamás hablarse aisladamente de la norma o de la facultad, porque, si por un lado existe la norma, por otro, siempre y de modo inalterable existe la facultad que ampara al sujeto del derecho para que esa norma sea respetada y garantizada.

Y si los tratadistas han aplicado los principios de la ciencia, para practicar una especie de vivisección es con el exclusivo objeto de que se comprenda mejor que el derecho objetivo y el subjetivo comportan una unidad inseparable e indisoluble y que tan sólo se ha urdido artificiosamente su desdoblamiento para llegar a la comprensión más cabal de su significado y valor.

El mecanismo jurídico alcanza a todos los hombres sin excepción, aunque pretendan ignorarlo o lo vulneren de mala fe, pues el derecho de cada individuo tiene fuerza tal que avanza hasta el derecho de los demás, y, en consecuencia, impone correlativamente deberes. Yo tengo derecho a mi libertad; los demás tienen el deber de respetarla. A su vez, yo estoy obligado a respetar la libertad de los otros hombres, los cuales, como es natural, están amparados por su respectivo derecho. Todos los seres humanos gozan del derecho a su buen nombre y todos, al propio tiempo, no debemos mancillarlo, mediante la calumnia, difamación, etc., etc.

La Libertad, decía Clemenceau, "es el arte de disciplinarse así mismo, para no ser disciplinado por los demás", y en razón de que frena al hombre en el ejercicio de dicha libertad, se ha sugerido que el Derecho es el *sistema de limitaciones a la libertad humana*.

No obstante lo difícil que resulta llegar a concretar una definición que consagre la esencia y excelencia del Derecho, bien podría ensayarse una serie de aquellas que han sido propuestas por los tratadistas. Empero, sin menospreciar tan doctas proposiciones, prefiero sugerir dos, como producto de las investigaciones y de los fervores de Cátedra, una que tal vez reúne los contornos de lo metafórico y otra de lo analítico.

1ª—EL DERECHO ES EL ESTATUTO DE LA VIDA

Todos conocemos la mecánica social y sabemos que tan pronto como dos o más personas se agrupan para establecer un núcleo de cualquier género, uno de sus primeros afanes se concreta en la

elaboración de la norma, para regular y fijar la pauta conforme a la cual va a estructurarse la sociedad, trazando sus propias reglas de conducta y determinando los medios que han de enderezarles al cumplimiento de sus fines, con el objeto de que haya un ordenamiento en su existencia, para que presida todos sus actos con pureza suma y que, por ende, anule toda manifestación providencialista, de arbitrariedad, capricho, abuso, etc. Es decir, que los actos previos de la organización en ciernes dicen relación directa con la formulación de sus Estatutos, que constituirán la norma obligatoria conforme a la cual han de actuar y han de regirse los asociados, para obrar dentro de los marcos precisos.

Todo ello en el ámbito pleno de la vida privada, trátase de instituciones culturales, gremiales, de carácter sindicalista, religioso, deportivo y más. Pero asimismo, y ya en la órbita política, cuando se constituye el Estado —que precisamente no es otra cosa que la *sociedad política y jurídicamente organizada*, según docta afirmación de Posada— sus integrantes se dan sus propios Estatutos, es decir la norma obligatoria de conducta dentro del Estado, o sea la Carta Fundamental, la Constitución, el “*Contrato Social*” del insigne inspirador de la Revolución Francesa, Juan Jacobo Rousseau.

Indudablemente ha podido apreciarse la esfera dentro de la cual se desenvuelve, actúa y vive el hombre que pertenece a una entidad, a un club, a una cooperativa y a la sociedad perfecta y máxima en grado sumo, que es el Estado. Pero todo esto resulta limitado y restringido, se refiere en último término al hombre integrante de una comunidad, de un Estado, del centenar y más que existen en el mundo. Mas, el hombre como tal, como ente jurídico, sujeto de necesidades, debe estar revestido de un *mínimum* de atributos en donde quiera que se encuentre; debe estar protegido en su calidad humana en cualquier meridiano terrestre, con prescindencia del Estado al que pertenece, haciendo abstracción de su origen y antecedentes, y con mayor razón si se trata de un apátrida.

Existe, por lo tanto, un Estatuto, que no es precisamente el de la institución o sociedad simple; que no es tampoco la Constitución

del Estado, y que sin embargo, ampara a todos los hombres por igual en donde quiera que vivan o estén de tránsito, porque les sigue como la sombra al cuerpo, desde los embriones más rudimentarios que algún día generarán al hombre, hasta cuando éste sólo sea luz desde las tinieblas eternas; esa fuerza suprema se convierte en ESTATUTO DE LA VIDA, y no es otra cosa que el Derecho.

2ª—EL DERECHO ES LA NORMA SUPERIOR QUE IMPERA PARA LA CONVIVENCIA SOCIAL Y QUE ESTA RESPALDADA POR LA COACCION.

En efecto, como queda puntualizado, si el hombre en sí mismo es un *complejo de necesidades*, en el empeño desesperado por satisfacerlas, no es raro que interfiera la esfera propia de los demás, y con ello de modo fatal se estaría en trance de crear un clima de tensión y abuso, que bien podría degenerar en casos, y que, a no dudarlo, pondría en peligro permanente la estabilidad y equilibrio que deben reinar en sociedad. Entonces, es menester la presencia d una fuerza especial, para evitar el imperio del desorden, de la anarquía, del privilegio; y el elemento que con su presencia determina la liquidación de estas manifestaciones y que sean rescatadas y preservadas la armonía y convivencia sociales, no es otro que el DERECHO.

Por otra parte, es preciso considerar que la expresión del derecho no está dada por cualquier clase de normas, ya que existen normas éticas, religiosas, sociales, de protocolo, de cortesía, de higiene, etc., sino que se trata de una norma especial, que está revestida de dos caracteres sustanciales:

- a) *Superioridad*, por cuanto el ámbito de su acción e influencia está por encima de toda otra consideración social y humana. Ninguna norma dentro del universo puede prevalecer sobre ella, ya que su superioridad es cualitativa, por sus propios atributos y esencias; y cuantitativa, porque ampara a todos los hombres por igual, y no permite discriminación ni odiosas

barreras; y este carácter hace que predomine sobre todas las demás, que siempre tienen un sentido relativo y se conjugan con factores de tiempo, espacio y circunstancias restrictivas.

- a) *Coacción*, pues que sin esta especie de garantía, no sería posible el imperio del derecho. Ella le rodea de respetabilidad y le participa del instrumento consagrador de su obligatoriedad, porque gracias a ella se tutela a la sociedad y al hombre mismo en el ejercicio de sus facultades relacionadas con la norma jurídica.

Aunque constituye el elemento aparentemente negativo, no vemos por el momento la posibilidad de su eliminación, ya que responde también al grado de desarrollo de las colectividades, que todavía están conformadas con los vicios inherentes al premio y al castigo, prevaleciendo la corriente punitiva, como base de orientación y conducta humanas. Cuando las sociedades y los hombres hayamos llegado a un nivel superior de cultura; cuando hayamos superado estas tortuosas etapas de individualismo, incomprensión e indisciplina; cuando la conciencia genere la responsabilidad plena en todos, entonces por generación espontánea el hombre cumplirá sus deberes y exigirá sus derechos, y estará demás la presencia de este elemento de fuerza (coacción), para que el derecho pueda entronizarse en el espíritu y entraña de los pueblos, saturándose de sus benéficos dones.

Pero, ¿alcanzaremos este ideal? ¿Viviremos esa fase del proceso social? El pesimismo general se transforma en el autor en un torrente de fe, que le lanza a la fervorosa proclamación de que los Derechos Humanos sí habrán de concretarse en una actitud positiva y unánime, para hallar los secretos de la bienandanza humana, cuando cada individuo desde el hondón de su conciencia quiera ser lo que deba ser y sea lo que la comunidad trata de que sea, para el solo e irrevocable imperio de la paz y convivencia civilizada. Cuando en suma haya un equilibrio y compatibilidad plenos entre los tan decantados derechos humanos y los esotéricos *Deberes Humanos*.



FUENTES DEL DERECHO

Deslinde de objetivos: los fundamentos y las fuentes del Derecho.— Las confusiones y el ámbito propio de cada uno.— Estudio de las fuentes del Derecho.— Fuentes principales: a) la Ley; b) la Costumbre; y, c) la Jurisprudencia.— Fuentes secundarias: la doctrina, la equidad natural, la opinión de los maestros del Derecho y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.— Ideas generales acerca de ley, costumbre y jurisprudencia.— Opiniones de diversos filósofos y tratadistas.

Por lo expuesto, estas son, como el germen del cual ha surgido el derecho, el antecedente histórico a través del cual ha ido evolucionando hasta alcanzar el grado de evolución actual.

Tradicionalmente se han admitido que son tres las fuentes principales del derecho: la ley, la costumbre y la jurisprudencia. Sin embargo, hay quienes incluyen entre las fuentes del derecho a diversas otras expresiones de carácter jurídico y nosotros nos atrevemos a mencionar a la doctrina, a la equidad natural y la



Un lugar común bastante generalizado constituye confundir los vocablos "fundamento" y "fuente", cuando en esencia son diferentes. Mientras el primero dice relación a la razón de ser, al motivo, al fondo, al principio, a la base, al por qué de una cosa: la fuente se refiere al origen, a la procedencia, a la raíz, a aquello que genera o de donde surge o brota algo. Lo cual nos hace concluir que la una voz se expresa en términos de filosofía (fundamento) y la otra en términos de historia (fuente). De modo que no es lo mismo hablar de fundamentos que de fuentes del derecho.

No es nuestro propósito, por ahora, detenernos a elucubrar en torno del fondo mismo de la cuestión, del principio generador del derecho, esto es de los fundamentos del derecho, debiendo dirigir nuestras miradas específicamente a lo que constituyen las fuentes mismas del derecho.

Por lo expuesto, éstas son, como si dijéramos, el germen del cual ha surgido el derecho; el antecedente histórico a través del cual ha ido estructurándose y definiéndose hasta alcanzar el grado de evolución actual.

Tradicionalmente se han admitido que son tres las fuentes principales del derecho: la ley, la costumbre y la jurisprudencia. Sin embargo, hay quienes incluyen entre las fuentes del derecho a diversas otras expresiones de carácter jurídico y nosotros nos atrevemos a mencionar a la doctrina, a la equidad natural, a la

opinión de maestros del Derecho y singularmente a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. todas las cuales podrían ser consideradas como fuentes secundarias o quizá supletorias.

Sin detenernos al análisis de estas últimas, por lo menos enunciemos algunos conceptos en torno a aquellas que de modo unánime contemplan todos los tratadistas, asimilándolas como fuentes principales del Derecho. Así, pues, examinemos, con la brevedad que se requiere, ciertos aspectos muy generales acerca de ley, costumbre y jurisprudencia.

LA LEY

Con anterioridad quedó expuesta la tesis de que el Derecho Objetivo es la *norma* y el Subjetivo la *facultad* de obrar de acuerdo y en consonancia con esa norma. Por consiguiente, ésta debe tener su expresión propia y característica mediante una fórmula precisa, clara y conocida, que no es otra que la ley.

A lo largo de los tiempos se han ensayado las más diversas definiciones alrededor de ella. Sin embargo, no debemos desplazarlos con tanta amplitud como para considerar todas y cada una de las más difundidas, sino que hemos de concretar nuestros mirajes tan sólo a enunciar aquellas que han sido incorporadas a todos los tratados como clásicas, y que corresponden a Montesquieu, Santo Tomás y Savigny.

Para Montesquieu, la Ley es la relación necesaria fundada en la naturaleza de las cosas. Este concepto, de suyo tan vasto, abarca inclusive el campo de las leyes físicas, naturales, biológicas, etc., y por ello no se contrae específicamente al ámbito del Derecho, que es el que nos incumbe y nos proponemos desentrañar a través de estos enfoques. Aunque reviste valor y trascendencia generales, preferimos no adoptarla como fuente de inspiración del presente ensayo.

Santo Tomás, en su definición tan conocida y divulgada, a su vez, dice que la *Ley es la ordenación de la razón para el bien común promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad*. Tampoco esta idea de ley ha satisfecho a la generalidad de tratadistas, quienes estiman que, teniendo una intención deliberadamente religiosa, no contempla el panorama jurídico. De todos modos si la examinamos a la luz de los principios filosóficos y sociológicos, hemos de admitir que constituye uno de los pronunciamientos más profundos y valederos. La ley tiene que ser producto inteligente: "ordenación de la razón". No debe inspirarse en ánimo de venganza, retaliación, desquite y debe aspirar al "bien común". no cabe la norma con dedicatoria, para perpetuar privilegios de castas o círculos y para sumir y eternizar en la esclavitud y miseria a las mayorías. Por último encarna una auténtica lección, sólo debe promulgar la ley, quien tiene el "cuidado de la comunidad", que debe ser como un ejemplar padre de familia, olvidándose de su posición de "jefatura", para preocuparse intensamente de la suerte y destino de todos cuantos integran el pueblo, al que hay que servirle y conducirlo con esmerado celo a las bienaventuranzas.

En el orden evolutivo y ciñéndose a la esfera propia del derecho, en cambio, *Savigny* ya esboza un concepto con estricto espíritu jurídico, cuando sostiene que la *Ley es el derecho positivo expresado por el idioma en caracteres y revestido de autoridad absoluta*.

Nuestro Código Civil, en su artículo primero, da una definición de Ley, que resulta inconveniente aun porque no reúne los elementos que prescribe la lógica, como trataremos de establecer más adelante. Don Andrés Bello, autor de dicho precepto y del proyecto que sirvió de base para el Código Civil Chileno y los varios que se inspiraron en él, como el nuestro, no obstante su talento excepcional y sus amplios conocimientos de gramática, lógica, filosofía, etc., incurre alguna vez en errores, especialmente cuando pretende dar definiciones, que en todo caso deben ser extrañas a una codificación, mas no al campo propio de la doctrina.

Dicho artículo primero reza:

La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.

Sin pretender detenernos a un análisis cabal de esta disposición, es preciso consignar, en resumen, los siguientes puntos de vista, indispensables para demostrar que el aserto propuesto no es ni aventurado ni gratuito:

- a) Cuando se asevera que la ley es “una declaración de la voluntad soberana...” se está penetrando en un terreno ambiguo. En el fondo lo que se ha hecho es mantener inalterable el clásico criterio de la Revolución Francesa, que resulta teórico, como producto del idealismo imperante en esos entonces. Porque si bien es cierto que se proclama que el pueblo es el que gobierna y se da su ley, en efecto esa hermosa fórmula de la “voluntad soberana”, apenas representa una ficción o un generalizado y rutinario slogan de las democracias y nada más;
- b) La Constitución, como se apreciará más adelante, es la suprema Ley de un Estado, y para que aquélla exista se requiere que ésta tenga expresión positiva anterior y sirva de antecedente jurídico. En la definición que se comenta se supone todo lo contrario, o sea que la ley es posterior, ya que se establece con claridad tal situación al definirla como una declaración de la voluntad soberana que, “manifestada en la forma prescrita por la Constitución...”. Por consiguiente, si la misma Constitución es el cuerpo organizado de leyes superiores, toda definición de ley que no contemple a la ley fundamental dentro de su ámbito de validez o que, como en el caso presente, la haga intervenir como antecedente, es inexacta e incompleta y pierde categoría lógica; y,
- c) Termina el precepto legal que se revisa, diciendo: “...manda, prohíbe o permite”; con lo cual sugiere una verdadera clasificación de la ley. Cuando expresa que *manda*, se

se refiere a las *leyes imperativas*, cuando señala que *prohíbe*, a las *prohibitivas* y cuando dispone que *permite*, a las *permissivas*. Esto es impropio, ya que una definición debe limitarse a expresar lo que es o significa el vocablo materia de esta primera operación de la lógica, sin extenderse jamás a su división, que incuestionablemente constituye otra operación distinta.

De todo lo expuesto se infiere que la definición que de Ley da nuestro Código Civil es inadecuada y defectuosa, no obstante constituir un verdadero imperativo jurídico, con fuerza obligatoria, por tratarse de una norma positiva de derecho sustantivo ecuatoriano.

Mucho mayor valor lógico y jurídico encarna el concepto que propusiera el eminente compatriota Alfredo Pérez Guerrero desde la cátedra universitaria, a la que sirviera con luces y pasión por más de un cuarto de centuria. Dice el Maestro: *LEY es la norma jurídica general elaborada conscientemente por el organismo correspondiente de un Estado.*

El solo enunciado nos transporta al ámbito propio y preciso y revela los profundos conocimientos y las experiencias más completas en torno a estas disciplinas de suyo complejas y que abarcan campos demasiado amplios y sujetos al juego de variantes y de relatividad, no obstante la sencillez y aparente elementalidad, pero contiene todos los ingredientes, por lo cual la adoptamos como valiedera.

Mas, de cualquier manera que en último término se valore y defina a la Ley, siempre habrá de aceptarse que ella, para ser tal, debe reunir inexcusablemente los siguientes caracteres sustantivos:

- 1º—Es una norma jurídica;
- 2º—Emana de una autoridad competente;
- 3º—Contiene un mandato o una prohibición;
- 4º—Es general e impersonal;



- 5º—Dispone tan sólo para lo venidero (irretroactividad de la ley) y únicamente tiene carácter retroactivo en los casos contemplados de modo taxativo en el artículo séptimo del Código Civil nuestro; y,
- 6º—Está garantizada por la sanción.

LA COSTUMBRE

Es la primera fuente del derecho que se manifiesta en el devenir humano. Surge con mucha anterioridad a la ley y desde luego a la jurisprudencia, que son expresiones avanzadas de técnica jurídica y producto de un proceso dilatado y repleto de perspectivas y confrontaciones.

Se suele confundir la palabra "costumbre", con términos como los de "uso", "hábito", "moda", etc., que son esencialmente diversos y que en ningún caso comportan antecedente jurídico alguno. De allí que conviene prevenir toda posible identificación, que daría como resultado una falsa imagen de la institución. Sólo la costumbre es fuente de derecho; pero la *costumbre* entendida como *norma espontánea del querer jurídico de un pueblo*, según docto criterio de Alfredo Pérez Guerrero.

Nuestro Código Civil, en su artículo segundo, establece este precepto:

"La costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la Ley se remite a ella".

Es decir, el legislador colocó a la costumbre en plano subalterno, que para surtir efecto requiere el antecedente legal expreso. En tiempos pasados tuvo una gran significación y el derecho se fundamentó de modo especial en ella, habiendo generado aquel que se conoce con la denominación de *derecho consuetudinario*, que alcanzó tanto relieve en casi todas las sociedades en su despertar.

En la etapa contemporánea, como ya existe la ley, que es la norma jurídica por excelencia, nuestros sistemas descansan fundamentalmente en sus mandatos; y se evita, en lo posible, el que la costumbre ocupe la órbita preferencial, ya que se le atribuye un carácter secundario y sólo rige a falta de ley, pero siempre y cuando ésta así lo determine.

Es por esto último que en varios pasajes de la legislación universal y de la nuestra, por lo tanto, se emplean expresiones como las siguientes:

"... Se estará a la costumbre...". "... Se aplicará la costumbre del lugar...". "... En todo cuanto no se oponga a la costumbre..."; ... "En los casos de duda, se resolverá de acuerdo con la costumbre...", etc., etc. Con lo cual se acepta a la costumbre como fuente expresa, directa y de singular importancia, pero siempre y cuando "la ley se remita a ella".

En el derecho inglés, por ejemplo, y en general en el que rige la existencia de los pueblos anglo-sajones, la costumbre encarna un principio de inmensa trascendencia y se ha convertido en fuente primerísima, desde luego que su estructura jurídica es eminentemente tradicionalista.

Empero, en el mundo actual se tiende a eliminarla o cuando menos restringirla, dada la complejidad de los fenómenos sociales que exigen imperativamente normas precisas, claras, justas. El derecho consuetudinario, por consiguiente, va cediendo paso a la ley, que alcanza ya perfección y reúne caracteres de contenido objetivo, que en mucho previene los conflictos, las incongruencias y hasta la duda y contingencia, y evita, a no dudarlo, problemas y situaciones críticas.

LA JURISPRUDENCIA

En el orden cronológico, esta fuente del derecho es posterior a las dos ya mencionadas, o sea a la costumbre y a la ley, a excep-

ción de cuanto acaece en las sociedades de origen anglo sajón, como queda enunciado, en las cuales ha imperado por siglos, el llamado: "Common Law", es decir, el derecho consuetudinario. Y el derecho inglés, entre otros, como es muy conocido, en definitiva ha ido conformándose a través de los tiempos y sus soportes primordiales han descansado inexorablemente en la costumbre, que en mucho continúa siendo un factor determinante del vivir jurídico de ese pueblo.

Se ha dicho que la jurisprudencia —*decisiones de jueces*— no es otra cosa que el esfuerzo consciente para amoldar leyes y costumbres a los casos concretos, a los requerimientos del progreso y a los imperativos vitales.

La *jurisprudencia*, en esencia, está constituida por el conjunto de fallos dictados por los tribunales de justicia. Al clásicamente denominado Poder Judicial le está asignada la función de aplicar la ley a los casos particulares o expresos, de acuerdo al criterio tradicional de división de los Poderes mantenido por Locke, en Gran Bretaña, y Montesquieu, en Francia.

Así, pues, planteada una demanda, el Juez de primera instancia dicta su sentencia, la misma que, de conformidad con la cuantía, materia, personas, etc., puede ser susceptible de los recursos de nulidad y apelación, para que el Tribunal de segunda instancia, la Corte Superior, generalmente, vuelva a estudiar el proceso incoado y elevado a su conocimiento, revisándolo y pronunciando el fallo, por fin. De la sentencia dictada por este tribunal, también puede interponerse el recurso de tercera y última instancia, y es la Corte Suprema de Justicia la que resuelve definitivamente en torno al asunto controvertido. La resolución pronunciada por dicha Corte, en tercera instancia, una vez ejecutoriada, constituye jurisprudencia en ese ámbito jurídico; y bien puede invocársela para robustecer los planteamientos en casos similares.

El Código Civil ecuatoriano, en su artículo tercero se refiere concretamente a estas cuestiones, cuando expresa:

"Sólo al Legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio".

"Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que se pronunciaren".

Esta disposición legal reafirma y da mayor validez al concepto clásico de la división e independencia de los Poderes, llamados con más propiedad en nuestros tiempos y a partir de la Carta de la Democracia (Constitución ecuatoriana de 1945): *Funciones*. La Función Legislativa se ocupa de dictar la norma; la Judicial, en cambio, debe aplicar dicha norma a los casos particulares, a los cuales única y exclusivamente interesa y debe beneficiar o perjudicar la decisión del juez, que se limita siempre a resolver acerca de un caso concreto que se ha sometido a su conocimiento y decisión.

Sin embargo, en las resoluciones judiciales pueden presentarse situaciones que llevan a la conclusión de que no existe unidad en la función de administrar justicia, desde luego que presentándose la jurisdicción acumulativa y la jurisdicción privativa (1), en las

- (1) El sabio maestro Víctor Manuel Peñaherrera, en sus Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal, en torno a dichas materias, afirma: "En virtud de la organización judicial y de las necesidades del servicio público, nómbrese a veces en ciertos lugares dos o más jueces de igual clase e idénticas atribuciones; mientras que en otras partes o para determinados asuntos, hay un solo juez. De aquí proviene la división de la jurisdicción en acumulativa y privativa.— Jurisdicción acumulativa es la que corresponde, respecto de algunos asuntos a dos o más jueces, de los cuales excluye a los demás aquel que se anticipa en el conocimiento, por medio de los actos que radican la causa en su Despacho.— Jurisdicción privada es la que corresponde, respecto de ciertos asuntos, a un solo juez". En nuestros tiempos, con el crecimiento desorbitado de la población se ha impuesto el imperativo de multiplicar la creación de numerosos jueces para que puedan atender a la solicitud de los ciudadanos, quienes dentro de la misma materia, cuantía, grado, etc., tenían la posibilidad de escoger de entre varios a uno solo para someter su cuestión; este juez ejerce jurisdicción privativa, mientras los de igual categoría ejercen jurisdicción acumulativa. Mas, con la reforma introducida en el Código de Procedimiento Civil últimamente, toda demanda tiene que presentarse en la oficina de sorteos, en donde mediante dicho procedimiento se determina la competencia del juez de la causa, impidiendo que el actor sea quien seleccione como era lo tradicional.

varias instancias, pueden discrepar en sus decisiones. En la Corte Suprema, organismo de tercera y última instancia, por ejemplo, existen varias salas, cada una de ellas puede tener un criterio al administrar justicia y resolver acerca de controversias parecidas sometidas a su estudio y resolución definitiva, produciéndose de hecho la existencia de sentencias contradictorias. Aquello acarrearía derivaciones poco favorables para la respetabilidad de la Función Judicial y lo que es más importante para el mantenimiento de la convivencia social y sin lugar a duda daría margen y pábulo para reafirmarse en la idea de la crisis que afecta a Función que en medios como los nuestros alcanza su mayor expresión, trascendencia y categoría. El Legislador ha previsto estos casos, y con la intención inequívoca de evitar tales anomalías ha dictado un mandato legal contenido en el artículo décimo cuarto de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que prescribe que:

"En los casos en que la Corte Suprema expidiere fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho, los Ministros jueces y el Ministro Fiscal que serán convocados inmediatamente después de ocurrida la discrepancia, dictarán, por mayoría de votos conformes, la disposición que será generalmente obligatoria, mientras no se disponga lo contrario por la Ley".

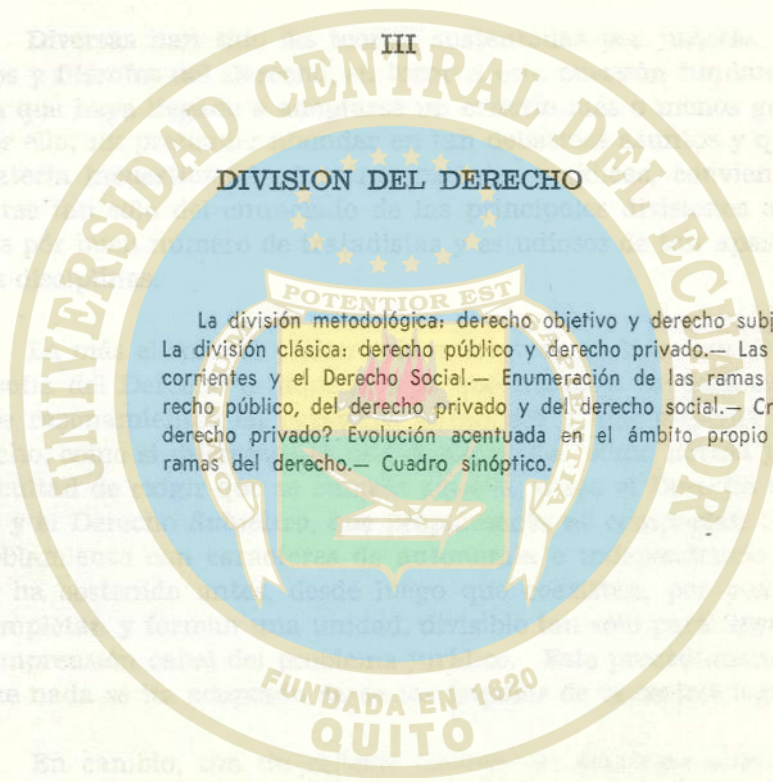
"La resolución se dará, a más tardar, dentro de quince días de hecha la convocatoria y se publicará en el Registro Oficial".

Al respecto, el connotado hombre público y maestro universitario, Andrés F. Córdova, en su brillante tratado de DERECHO CIVIL ECUATORIANO, sostiene que, "como medida a evitar contradicciones en la jurisprudencia, y del más alto Tribunal Judicial, parece oportuna la adoptada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo mismo, que, dada la honorosa tradición de la Corte Suprema, su palabra tiene una importancia trascendental para los jueces inferiores. Mas, no parece que era al Poder Judicial al que debía darse la facultad consignada en el artículo décimo cuarto de la citada ley —(ya transcrito)— Si, de acuerdo con la actual organización constitucional, vemos que dentro de la Función Legisla-

tiva se han creado varios organismos, aparte de las Cámaras, como la Comisión Legislativa, quizá, lo razonable era que este organismo de dentro de la Función Legislativa, sea el que, en receso del Congreso, dé la norma interpretativa que ha de observarse. Ciertamente se ha tomado en cuenta que es la Corte Suprema el Tribunal donde, por su propia naturaleza, está lo más representativo del pensamiento jurídico nacional (?); pero el mismo hecho de que en su seno se haya producido la contradicción debe hacer que sea otra corporación la que resuelva el punto controvertido, y ninguno más apropiado que uno de los órganos de la Función Legislativa, que tiene vivencia en la nueva y vigente Constitución del Estado(1). Así ni por excepción se rompería el sistema de la independencia de los poderes; pues, bien se ha dado al Ejecutivo la atribución constitucional referente a los Decretos — leyes de Emergencia en materia económica, no se desliga de la Función Legislativa en otro de sus órganos: El Consejo Nacional de Economía, y, además, hay la obligación de dar cuenta al Congreso”.

(1) DERECHO CIVIL ECUATORIANO, por Andrés F. Córdova, página 45, del II tomo, publicado por la Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, en el año de 1956, cuando aún regía la nefasta Constitución de 1946 (la Carta de la Hipocresía).





DIVISION DEL DERECHO

La división metodológica: derecho objetivo y derecho subjetivo.— La división clásica: derecho público y derecho privado.— Las nuevas corrientes y el Derecho Social.— Enumeración de las ramas del derecho público, del derecho privado y del derecho social.— Crisis del derecho privado? Evolución acentuada en el ámbito propio de las ramas del derecho.— Cuadro sinóptico.



Diversas han sido las teorías sustentadas por juristas, maestros y filósofos del Derecho, en torno a esta cuestión fundamental, sin que haya llegado a adoptarse un criterio más o menos general. Por ello, sin pretender ahondar en tan debatidos asuntos y que son materia incuestionable de otras parcelas jurídicas, conviene ocuparse tan sólo del enunciado de las principales divisiones aceptadas por buen número de tratadistas y estudiosos de tan apasionantes disciplinas.

La más elemental y abordada sobre todo en la esfera de la Filosofía del Derecho es aquella a la que hubimos de dedicar algunos razonamientos en capítulos anteriores y que presenta al derecho, como si dijéramos es una doble escala: como norma y como facultad de exigir que se cumpla aquélla; o sea el Derecho *Objetivo* y el Derecho *Subjetivo*, que propiamente no comportan un desdoblamiento con caracteres de autonomía e independencia, como se ha sostenido antes, desde luego que coexisten, por cuanto se completan y forman una unidad, divisible tan sólo para llegar a la comprensión cabal del problema jurídico. Este procedimiento más que nada se ha adoptado desde los ángulos de la metodología.

En cambio, con un criterio clásico, las máximas autoridades en estas materias coinciden en establecer una grande y uniforme división del Derecho, desdoblándolo en: Público y Privado.

El Derecho *Público* es aquel que se relaciona directamente con los órganos del Estado; o, como sostiene el ilustre maestro uni-

versitario Aurelio García: "La esencia del Derecho Público radica, por modo fundamental, en que regula relaciones entre distintos sujetos dotados de *imperium*, o la organización y funciones de estos mismos sujetos y la relación de ellos con los sometidos al poder". (1).

De todos modos, el derecho público opera en el campo inherente a los intereses de instituciones de "derecho público", como el Gobierno, los Municipios, etc.

El Derecho *Privado*, por su parte, es aquel que se refiere a los intereses de los particulares, como los que incumben, por ejemplo, al estado civil de las personas, a su patrimonio, a la estructura y más consideraciones alrededor de la familia, a los modos de adquirir el dominio de los bienes, a la matrícula de los comerciantes, a la constitución y desenvolvimiento de las sociedades de diversa índole, a los contratos, etc.

Con la evolución de los pueblos, tiende a desaparecer o por lo menos restringirse el ámbito de validez del Derecho Privado, y el Estado cada vez va penetrando más en el campo de actividad de los individuos; de allí que no pueda precisarse una linderación justa y si se quiere matemática entre el uno y el otro. Máxime si algunas de las ramas consideradas a través de todos los tiempos como de Derecho Privado, en la actualidad están consagradas como propias del Derecho Público, puesto que el Estado ha asumido la potestad plena ya en la órbita de lo penal, ya en la órbita de lo minero, agrario, etc.

El Derecho Penal, que siempre perteneció a la zona del Derecho Privado, hoy día, por razones obvias, se ha incorporado a otra esfera, constituyendo una rama característica del Derecho Público, ya que el Estado ha tomado muy acertadamente sobre sí la responsabilidad de investigar las causas del delito, perseguir el de-

(1) CIENCIA DEL ESTADO, por Aurelio García, 1946 — (página 211 del tomo 1º).

lito y sancionar a sus agentes; y, de modo preferente, en las últimas etapas de acentuado progreso científico, ha asumido el verdadero papel que le corresponde para reeducar y rehabilitar al responsable de la infracción, en consonancia con los más recientes dictados de la Ciencia Penal, auxiliada por la Biología, la Psicología, la Sociología, etc., que encuentran que a menudo se trata de enfermos o inadaptados sociales, a los cuales no conviene castigar, sino tratar, curar, readaptarles a la convivencia civilizada.

Los Derechos Minero y Agrario, que asimismo fueron tradicionalmente parte del Derecho Privado, han pasado al ámbito del Público y Social, respectivamente, por la nueva interpretación que el Estado ha venido dando al proceso económico-social.

Por consiguiente, toda enumeración que se haga resulta relativa y provisional, desde luego que, las corrientes contemporáneas han logrado imprimir nuevos rumbos al desarrollo social de los pueblos, dando mayor vigor a todo cuanto atañe al destino del Estado y a los ajustes económico-sociales. De tal suerte que lo que prevalece es el Derecho Público, de acuerdo a la división clásica y el Derecho Social, que es la nueva modalidad del derecho que viene insurgiendo con fuerza incontrastable.

Así, pues, consideramos como principales ramas del Derecho Público: el Derecho *Constitucional*, que se preocupa del ordenamiento jurídico del Estado en su estructura fundamental. el Derecho *Internacional*, que rige las relaciones de los Estados entre sí y de otras personas jurídicas internacionales, como la Santa Sede (Vaticano), la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). el Derecho *Procesal*, que norma, en lo esencial, la complejidad de mecanismos concernientes a la tramitación a seguirse para la recta administración de justicia; el Derecho *Penal*, que aspira a perseguir el delito, prevenir la comisión de infracciones, incorporar al sujeto activo de ellas a la vida de relación, ya sea eliminando sus dolencias bio-psicológicas o reincorporándole a la vida social normal; el Derecho *Mi-*



nero, que persigue la defensa de los recursos que guarda el subsuelo del Estado y que no pertenecen a los particulares, a los cuales se les concede tan sólo su explotación, sujeta a las regulaciones pertinentes; el Derecho *Tributario*, que regula los sistemas y procedimientos relativos a los impuestos y más gravámenes que pesan sobre las personas y que el Estado tiene que recaudar para atender a los servicios públicos.

Entre las ramas del Derecho Privado quedan en nuestros tiempos únicamente: el Derecho *Civil* y el Derecho *Mercantil*. El primero se circunscribe a la esfera de la persona humana en lo inherente a sus relaciones de familia y en todo cuanto atañe a su patrimonio; el segundo regula los actos y contratos de los comerciantes entre sí y los actos y contratos de comercio de las personas en general.

Desde luego, el Derecho Civil tiene un alcance tan vasto y trascendental que no es posible que pierda su vigencia, como se ha pretendido por parte de ciertos mentalizadores, que inclusive trataron de llevar sus opiniones a la esfera estatal, sin lograrse sus propósitos, y antes bien participándole de una más acentuada validez. No nos es desconocida la posición de los Estados socialistas, al respecto, que han sido en el último decenio los más fervorosos propugnadores, por ejemplo, del Código de la Familia, a la cual le rodean de mayor amparo y garantías, reafirmando el valor del Derecho Civil que, en esencia, responde a los imperativos del clásico derecho natural, inmanente a la especie humana.

Por mucho tiempo ha permanecido invariable la contemplación bipartita: Derecho Público y Derecho Privado, aun con el avance señalado, vale decir la incorporación espontánea y normal de ramas clásicamente alineadas en el Derecho Privado, a la órbita definida del Derecho Público, por constituir expresiones que interesan de modo definitivo al Estado, que tiene el deber de precautelar los imperativos nacionales, por encima de todo lo personal, de lo estrictamente limitado al campo de "pretensiones" del

individuo, que debe ceder paso a la comunidad en sus más netas aspiraciones y objetivos. Empero, como una expresión elocuente de que los pueblos insurgen cada vez con más conciencia de su papel en la historia, ha brotado caudalosa e incontenible una nueva rama del Derecho, que es posiblemente la más importante y la que absorbe las inquietudes de todos los pensadores y estadistas, puesto que tiende a llegar a la entraña de la sociedad, para liberarla de todas las dolencias de carácter económico-social, llevándole no sólo la mística de la palabra iluminada *justicia*, sino y fundamentalmente las conquistas alcanzadas después de tantos siglos de intensa lucha en pro de los sectores menos favorecidos dentro de la colectividad. Es el DERECHO SOCIAL, piedra angular de la nueva concepción del Estado contemporáneo y de la toma de conciencia de los núcleos humanos y sociales.

Ecuador ha alcanzado sitio honroso en el plano de las conquistas sociales y ha penetrado de lleno en el radical y complejo encaramiento de los problemas de Derecho Social, propiamente a partir del año de 1938. Sus Códigos del Trabajo y de Menores, que responden a un significativo empuje de alcance valedero para el imperio de la justicia económico-social, fueron producto meditado, consciente y leal del Gobierno del General Alberto Enríquez Gallo(1), quien en menos de un año de actividad limpia y progresista y con un claro sentido de auténtica democracia y servicio a la comunidad, puso en marcha nuevos sistemas e instituciones que responden a la contemplación de la rama revolucionaria del Derecho Social.

No puede tampoco dejar de mencionarse que el Seguro Social, con todo su aparato y mecanismo, constituyó también, en su hora, una de las muestras más elocuentes de las conquistas logradas en el ámbito del Derecho Social y que sirviera de modelo a varios

(1) Su administración fue brevísima, de impecable honestidad y de probada austeridad; no se perpetuó en el Poder y por primera y única vez en la historia —de Flores a Velasco Ibarra— ni se autotituló ni se hizo elegir Presidente de la República.

países de América e inclusive de Europa, que lo encontraron perfecto, en su estructura, organización, proceso, por lo cual hasta se inspiraron en varios de sus postulados y experiencias, para adoptar similares sistemas; quedan todavía numerosos pueblos que no ocultan su nostalgia por no contar con una seguridad social o por tenerla sin los aspectos positivos y fundamentales de nuestro organismo.

Los problemas humanos van adquiriendo cada vez otras expresiones e imponen una nueva confrontación para ir hacia las respuestas justas y acertadas; y frente al sucederse de los fenómenos de la colectividad, casi va anulándose el interés privado y egoísta, para dar asidero a la ingerencia e intervención del Estado. Un futuro inmediato habrá de exigir la revisión de estos desdoblamientos y descubrirá que lo único operante será hablar del Derecho Público y del Derecho Social, al cual se incorporarán ramas fundamentales como las relativas al patrimonio en función social y todo cuanto se relaciona con el derecho mercantil, que reclama imperativamente la acción poderosa del Estado.

Es por ello que hasta se ha llegado a sugerir la total crisis del Derecho Privado que, con sólo abarcar el campo propio de la persona en sus relaciones de familia, permanecerá invulnerable y victorioso a través de las mayores vicisitudes. Ya nos lo han dicho las experiencias alcanzadas en este trascendental sector jurídico por las revoluciones...

De todos modos, en nuestro mundo contemporáneo, el Derecho Social está integrado por las siguientes ramas: Derecho Laboral o del Trabajo; Derecho de Menores; Derecho Agrario.

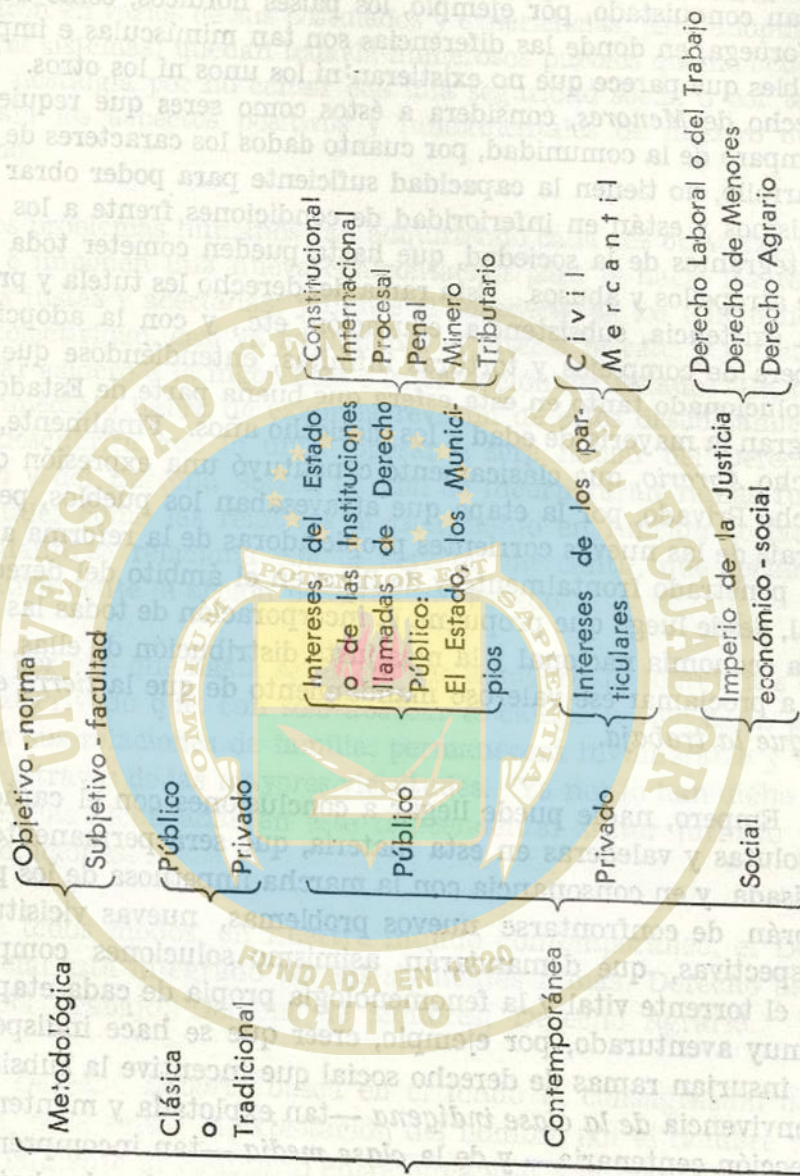
El Derecho *Laboral* busca en el fondo la consagración de la justicia, para evitar la explotación del hombre por el hombre y aspira finalmente al equilibrio entre el capital y el trabajo, para generar la paz social, a base de una más justa distribución de bienes y la mejor satisfacción de necesidades; quisiera creer que una de

sus divisas tiene que ser: *menos pobres y menos ricos*, meta que han conquistado, por ejemplo, los países nórdicos, como Suecia y Noruega, en donde las diferencias son tan minúsculas e imperceptibles que parece que no existieran ni los unos ni los otros. El Derecho de *Menores*, considera a éstos como seres que requieren el amparo de la comunidad, por cuanto dados los caracteres de su desarrollo, no tienen la capacidad suficiente para poder obrar por sí mismos y están en inferioridad de condiciones frente a los demás integrantes de la sociedad, que hasta pueden cometer toda suerte de atropellos y abusos. Esta rama del derecho les tutela y preserva su existencia, subsistencia, educación, etc., y con la adopción les libera de complejos y torturas infinitas; entendiéndose que se ha evolucionado tanto en esta esfera que buena parte de Estados consagran la mayoría de edad a los dieciocho años. Finalmente, el Derecho *Agrario*, que clásicamente constituyó una expresión del Derecho Privado, por la etapa que atravesaban los pueblos, pero que a raíz de las nuevas corrientes propiciadoras de la reforma agraria, ha penetrado frontalmente y de lleno en el ámbito del derecho social, desde luego que propugna la incorporación de todas las tierras a la economía nacional y la más justa distribución de ellas, llegando a proclamar ese valeroso mandamiento de que *la tierra es para el que la trabaja*.

Empero, nadie puede llegar a conclusiones con el carácter de absolutas y valederas en esta materia, que será permanentemente revisada. y en consonancia con la marcha impetuosa de los pueblos habrán de confrontarse nuevos problemas, nuevas vicisitudes y perspectivas, que demandarán asimismo soluciones compatibles con el torrente vital y la fenomenología propia de cada etapa. No es muy aventurado, por ejemplo, creer que se hace indispensable que insurjan ramas de derecho social que incentive la subsistencia y convivencia *de la clase indígena* —tan explotada y mantenida en abyección centenaria— y de la *clase media* —tan incomprendida y sometida a constante presión por los de arriba y los de abajo—.



CUADRO SINOPTICO



DIVISIONES
DEL
DERECHO



IV

EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCION

Nociones fundamentales en torno al Derecho Constitucional y a la Constitución.— Algunas definiciones de los tratadistas y de los maestros de Derecho.— Definiciones consagradas por las últimas Cartas Políticas del Estado Ecuatoriano.— Tipos de constituciones.— Importancia de su conocimiento y estudio.— Imperativo de su vigencia y defensa.

(1) Véase para el Derecho Público y Constitucional, por ejemplo, el libro de J. A. B. "El Derecho Público", Madrid, 1927, pp. 1-10.



El Derecho Constitucional es la rama fundamental y la más importante del Derecho Público en nuestros días, porque define la estructura política y jurídica del Estado, en sus bases esenciales. De ella emanan otras que incuestionablemente la convierten en fuente motriz.

Aurelio García, en su valioso texto de consulta ya citado, sostiene que El Derecho Constitucional trata de la organización del Estado, crea los poderes que lo integran, determina su gobierno, establece las relaciones entre los poderes e instituye las reglas o normas fundamentales de las relaciones entre el Estado y los individuos.

La rama del Derecho que estudiamos, para Hauriou(1), "tiene por objeto la Constitución Política y Social del Estado. La Constitución Política del Estado se refiere, por una parte, a la organización y al funcionamiento del gobierno. O sea, del poder que dirige la vida del grupo; por otra parte, a la organización de la libertad política, es decir, a la participación de los ciudadanos en el gobierno. La Constitución Social del Estado se refiere al orden social considerado como un orden individualista que reposa sobre la doble base de las libertades individuales, comprendiendo en ellas las de fundación, y de las ideas objetivas que han formado la civilización".

(1) Principios de Derecho Público y Constitucional, por Maurice Hauriou, página 2. Editorial "Reus", Madrid, 1927.



El Derecho Constitucional tiene como expresión única y propia, por consiguiente, la Carta Política del Estado, que adopta diversos nombres, como Estatuto Jurídico, Carta Fundamental, Constitución, Ley suprema, etc.

La norma jurídica por excelencia, la norma de normas, como se ha venido afirmando, no es otra que la *Constitución*.

Todo Estado requiere una estructura jurídica dentro de cuyo ámbito debe desenvolver su existencia, tanto en su proceso general como en el empleo de toda suerte de medios lícitos para cumplir sus fines. Pero siempre es la ley suprema o fundamental, ya que no cabe que en un Estado exista norma alguna que la supere o tenga mayor fuerza frente a los asociados. A su vez, no puede existir jamás emanación jurídica que no se derive de la Constitución, que viene a ser como la fuente de inspiración, el origen y la base de toda ley dentro de un Estado; la matriz generadora de todo el sistema legal jurídico de los pueblos. No sin fundamento se ha llegado a concluir que la ley es en definitiva la reglamentación de la Constitución para cada esfera de actividad del Estado.

La definición de un Estado, en su organización, estructura, fines, medios, normas de acción, garantías, etc. está dada en la Carta Política, la misma que, por lo tanto, está expresando el contenido jurídico de cada Estado. A través de los mandatos constitucionales se halla con claridad y precisión la identidad política y jurídica de los Estados, así en sus elementos sustantivos, como en su orientación, programa de acción vital y hasta la prueba fehaciente de su nivel de cultura y civilización.

Los tratadistas han sostenido también que la Constitución es la "*ley de leyes*" y "*norma de normas*"; y el insigne Pío Jaramillo Alvarado (1) cree que la palabra Constitución *designa unidad y to-*

(1) Derecho Público Interno, Pío Jaramillo Alvarado, página 434, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito 1953.

alidad de normas y leyes, insistiendo que “en los Estados modernos las Constituciones aparecen como diversas normas legales de conjunto; prescripciones orgánicas sobre las instituciones más importantes del Estado; programas directrices de importancia general; garantías de ciertos derechos, y prescripciones especiales que se han inscrito en la constitución, para sustraerlas de las cambiantes mayorías parlamentarias”.

Y para nuestro maestro Aurelio García (2) “la ordenación constitucional de un país refleja y expresa siempre la serie de *relaciones reales de poder* que se producen en el doble y compenetrado campo social y estatal, entendido que tales relaciones tienen el camino expedito para renovarse y transformarse con el andar del tiempo”. “La Constitución, que puede consistir ya en una sola ley fundamental —*lex fundamentalis*—, ora en una serie de leyes o disposiciones, también fundamentales, retiene una potestad jurídica plena mediante la cual puede el Estado estructurarse y organizarse, adoptando la forma de gobierno que crea del caso —gobierno parlamentario, presidencial o mixto—. La plenitud del orden jurídico, ínsito en la Constitución, se manifiesta con mayor claridad y firmeza mediante el aporte del orden jurídico general existente en el Estado. Es una especie de reforzamiento de la juridicidad constitucional la contribución, directa o indirecta, del derecho objetivo vigente en el propio Estado. Y ese derecho objetivo u orden jurídico vigente sirve al mismo tiempo de instrumento de aplicación práctica y efectiva de la normación constitucional”.

La generalidad de nuestras Cartas Políticas han hecho hincapié en la supremacía de la Constitución y han consignado principios más o menos uniformes a tal índole, lo cual viene a constituir una especie de definición de carácter obligatorio.

Así, por ejemplo, la *Constitución de 1945*, en su artículo 163, proclama:

(2) Ciencia del Estado, Aurelio García, página 236 tomo II, 4ª edición, Talleres Gráficos de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, Ecuador, 1979.

La Constitución es la Ley Suprema de la República. Por tanto, no tienen valor las leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, acuerdos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados públicos, que se opongan a ella o alteren de cualquier modo sus prescripciones.

Y el artículo 164 consagra este principio:

La obligación primordial de toda autoridad, sea del orden que fuere, es arreglar sus actos a la Constitución, cumpliendo y haciendo cumplir sus disposiciones en lo que le corresponda; pero no podrá negarse a obedecer las leyes, alegando que son inconstitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 160 de esta Constitución.(1)

El artículo 165 del propio cuerpo de leyes, dice:

Sólo al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado público es o no inconstitucional, interpretar la Constitución y las leyes de modo generalmente obligatorio; sin perjuicio de la atribución que corresponde a la Corte Suprema, en cuanto a la unificación de jurisprudencia obligatoria, conforme a la ley.

El artículo 189 de la *Carta Fundamental de 1946*, establece que la Constitución “es la suprema norma jurídica de la República. Por tanto, no tendrán valor alguno las Leyes, Decretos, Reglamentos, Ordenanzas, Disposiciones, Pactos o Tratados Públicos, que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella o se apartaren de su texto.— Sólo el Congreso tiene facultad para interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se suscitaren sobre la inteligencia de alguno o algunos de sus preceptos.— Asimismo, sólo al Congreso le co-

(1) Art. 160: Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales:
4º) Suspender la vigencia de una ley a precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dictamine acerca de ellos.

responde declarar si una Ley o Decreto Legislativo, son o no inconstitucionales”.

La Constitución de 1967, que es la décima sexta y la penúltima, contiene el precepto del artículo 257, que dice:

La Constitución es la suprema norma jurídica del Estado. Todas las demás deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. Por tanto, no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones y tratados públicos que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella.— Sólo el Congreso tiene facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se suscitaren sobre la inteligencia de sus preceptos.

Y finalmente, el Estatuto Jurídico vigente, que es el décimo séptimo y último, cuyo artículo 127 proclama:

“La Constitución es la ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. 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”.

Como podrá apreciarse, la Carta Fundamental de 1945 señala la pauta en esta materia y contiene aspectos esenciales, que ninguna de las posteriores ha logrado reproducir siquiera. Por esta consideración y por cuanto el actual régimen de facto, por lo menos declarativamente, la ha resucitado, reivindicándola, prefiero referirme a ella.

La disposición constitucional antes transcrita de dicho Estatuto Jurídico contiene algunos aspectos que es necesario por lo menos dejarlos planteados, así sea de modo somero.

El artículo 163 de la Carta Política declarada vigente, la de 1945, viene a ser como la definición oficial de Constitución, y nos

recuerda el caso del artículo 1º del Código Civil ecuatoriano, que consigna la de "ley".

Desde luego, este precepto contiene la idea clara y lógica de Constitución y señala sin ambigüedad y error la esencia y fundamento del que deriva su supremacía, contrastando con la norma encaminada a definir lo que es la ley, que adolece, como se precisó, de serios vicios e inexactitudes.

El artículo 164, que ninguna de las Cartas Fundamentales posteriores se atrevió a copiar siquiera, reviste una importancia singular y constituye auténtica declaración de principios, por cuanto le participa el carácter de norma básica, a la cual deben someter sus actos todas las personas que ejercen funciones públicas y que están revestidas de "autoridad", las mismas que no sólo tienen que cumplir con sus emanaciones, sino que tienen el deber ineludible de hacerlas cumplir.

El artículo 165, por su parte, contiene dos elementos jurídicos de trascendencia: a) constitucionalidad de las leyes y más normas; y, b) interpretación de ellas.

Comienza planteando el problema crítico de la inconstitucionalidad de las leyes y puntualiza la facultad privativa del Congreso, para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas, etc. Y luego se refiere a una cuestión jurídica de inmenso significado y alcance. Si la Función Legislativa es la que dicta la norma, sólo a ella le está reservada la facultad de su interpretación con carácter "generalmente obligatorio".

Para el Profesor de Derecho Político de la Universidad Central, doctor Aurelio García existen dos tipos constitucionales: el flexible o no escrito y el rígido o escrito. El primero se caracteriza "por el hecho de que todas o varias de las disposiciones, estimadas constitucionales, no se hallan fijadas y consagradas por escrito en

un documento expreso o formal, ni son dadas previas solemnidades peculiares". El segundo, "se manifiesta por ser totalmente escrita y hallarse consagrada en un documento expreso".(1)

Pero además, diversidad de clasificaciones son propuestas por los tratadistas, en torno a las constituciones, habiéndose destacado sobre todas las que contemplan, a más de las de tipo flexible o rígido, las que propugnan ya el régimen parlamentario, ya el régimen presidencial; las tradicionalistas y las liberales, o también en nuestros tiempos las de tendencias socialistas. Por no considerar de mayor importancia tales aspectos y por ser extraños tal vez a lo central que nos hemos propuesto, prescindimos de un análisis de ellas y preferimos no detenernos en el examen de esas varias clases de constituciones, que no revisten singular interés como antecedente para el desarrollo de la tesis.

En cambio, es menester insistir en que el *Derecho Constitucional* es la rama del Derecho Público que contempla el ordenamiento jurídico fundamental del Estado y es producto avanzado del proceso evolutivo de los pueblos, puesto que responde al ideal de la democracia, que aspira a liquidar los sistemas providencialistas y autocráticos, para el imperio de la norma obligatoria, que hace imposible la arbitrariedad y el capricho de hombres que, como Luis XIV, de la Francia inmortal, con la fórmula de "L'Etat c' est moi" (El Estado soy yo), edificaron una aparente grandeza sobre los escombros de un pueblo oprimido y miserable.

De allí que su estudio, como se anotó antes, tenga subido valor y comporte una de las disciplinas de mayor alcance jurídico, histórico y sociológico. A todos los niveles, los integrantes de un Estado tienen que saturarse de sus principios, pero sobre todo deben convertirlos en auténtica mística para vivirla y realizarla y realizarse a través de toda la existencia. Sin embargo, el Derecho Constitucional tiene que ser fuente primordial de conocimientos para

(1) Aurelio García, obra citada, página 244 del II tomo.



los integrantes de las Fuerzas Armadas que, por los mandatos contenidos en las cuatro últimas Cartas Políticas Fundamentales (1945, artículo 113; 1945, artículo 153, 1967, artículo 248 y 1978, la vigente, artículo 128) vienen a ser como los genuinos garantes de su vigencia, mantenimiento y pureza, y deben vivir y morir por ese supremo e incompatible ideal. No en vano al incorporarse a la Patria para servirla —en obediencia y heroicidad— prestan ese sagrado juramento, que encierra una de las simbologías gloriosas del acaecer de los pueblos en sus más acendrados imperativos.

La vigencia y defensa de la norma fundamental constituyen baluartes supremos de dignidad patria. Y todos nosotros debemos convertirnos en cruzados insobornables de su reivindicación plena, en trances como los que vivimos que, ante apremios fatales, nos hemos visto arrastrados a su quebrantamiento.

Pero estas horas críticas y de transición habrán de canalizarse jurídicamente, para el retorno al imperio del nuevo ordenamiento, que consagrará de modo categórico las grandes conquistas humanas y sociales que perpetúen la paz, en la libertad, el derecho y la justicia (*).

(*) He decidido mantener el texto de la 3ª edición de 1975, cuando se trabajaba afanosamente para volver al régimen de derecho.



RAICES DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL

Algunas consideraciones previas.— El Derecho Constitucional en la Antigüedad.— El Reino de Quito y el Tahuantinsuyo.— Las normas consuetudinarias imperantes.— El Derecho Constitucional durante el Coloniaje: Las Leyes de Indias.

Indispensable, para el estudio del Derecho Constitucional Ecuatoriano, tener presente los diversos factores que han ido actuando y adquiriendo valores una vez que el proceso de tanta trascendencia en el proceso evolutivo de nuestra Patria.

El Derecho Constitucional en la ANTIGÜEDAD

Las antiguas y modernas investigaciones han de servir para establecer las relaciones existentes entre las diversas

los integrantes de las Fuerzas Armadas que, por los fundamentos contenidos en las cuatro últimas Cartas Políticas Fundamentales (1945, artículo 113, 1945, artículo 153, 1967, artículo 243 y 1978, la vigente, artículo 135) vienen a ser como los genuinos garantes de su vigencia, contemplando y purificando, y deben vivir y morir por ese supremo e incompatible ideal. No en vano al incorporarse a la Patria para servir — en obediencia y heroísmo — prestan ese sagrado juramento, que encierra una de las simbologías gloriosas del alma de los pueblos en sus actos constitutivos imperativos.



RAICES DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL

El Derecho Constitucional, como todo producto social, ha ido evolucionando a través del tiempo. Ningún Estado insurge en la vida colectiva estructurado jurídicamente sobre principios inamovibles y perfectos, sino que después de largos períodos de experiencias, ensayos, reformas y comprobaciones va amoldando los elementos de su legislación a su realidad, a su "ser" y a su "deber ser".

Registrar la trayectoria del Derecho Constitucional vale tanto como hacer la reconstrucción del proceso vital de los pueblos, para poder penetrar en sus raíces y encontrar las varias fases por las que ha pasado hasta llegar a las expresiones contemporáneas.

Indispensable, pues, que al tratarse del Derecho Constitucional Ecuatoriano, tengamos que reconstruir aunque sea sucintamente los diversos ciclos en los cuales ha ido contorneándose y adquiriendo validez una rama del derecho de tanta trascendencia en el proceso evolutivo de nuestra Patria.

El Derecho Constitucional en la ANTIGÜEDAD

Las esporádicas y aisladas investigaciones hechas con el afán de descubrir los factores relativos a los orígenes de nuestro pue-



olo, nada han podido aportar en concreto, descartándose hasta ahora la posibilidad de determinar, con fundamento científico, cuanto atañe al conocimiento de problemas como los siguientes: a) en qué momento comenzó la vida humana en estas tierras?; b) cuáles fueron los grupos que las habitaron primitivamente?; c) a qué raza pertenecieron?; d) cuál fue su procedencia y localización?; e) cuál el grado de cultura y civilización, al tiempo en que se afirmaron en estas regiones?

A eminentes sabios extranjeros como *Paul Rivet* y *W. Eiskedt*, entre otros, debemos el examen de los restos humanos considerados por mucho tiempo como los más antiguos, a los cuales se les atribuye parentesco con la raza de *Lagoa Santa*, que habitó en el Brasil hacia la segunda mitad de la era cuaternaria; así como también la exaltación del *hombre de Punín* o "Puninoide", como tipo representativo de la *antigüedad del hombre ecuatoriano*. Aunque en nuestros días nuevas investigaciones y trabajos están dándonos datos valiosos que habrán de permitirnos conclusiones más valederas en torno a materia de suyo tan compleja como apasionante; y que, según cálculos optimistas, hasta se ha llegado a sustentar hipótesis inherentes a una mayor antigüedad en miles de años.

Diversas inmigraciones provenientes de los más distantes lugares del Continente americano fueron ejerciendo sus notorios influjos, hasta que, con el devenir de los tiempos, pudo hallarse como a lo largo y ancho de la base física que hoy sirve de asiento a nuestra República, se desarrolló un verdadero mosaico de pueblos que, en una unidad geográfica más o menos fija, constituyó el primer núcleo de estructura social. Las zonas naturales en las que se desdobra nuestro País sirvieron de matriz para sustentar a esas sociedades prehistóricas, que se mantuvieron al compás de sus propias costumbres, tradiciones, mitos, problemas, apremios y anhelos, encerrados en un escenario determinado, en cuyo enclaustramiento vivían y morían y del cual apenas se proyectaban raramente para entrar en contacto con otras células humanas, unas veces pra ejer-

citar un rudimentario trueque o intercambio de productos o, más comúnmente, para hacerse la guerra.

Cuando hablamos de mantas, esmeraldas, huancavilcas, pastos, quillasingas, imbayas, quitus, panzaleos, puruháes, cañaris o pal-tas, estamos haciendo referencia, en último término, a las varias naciones prehistóricas que conservaron y mantuvieron sus propias características y sello de personalidad, pero que en ningún caso intentaron siquiera una trabazón que pudiera crear las raíces de la nacionalidad. Habían llegado a tener su fisonomía peculiar y eran respuesta de lo que los sociólogos han definido como "el ir y venir de gentes", que sufren su metamorfosis cuando se siembran a la tierra y dejan el nomadismo, para iniciar el proceso de su "transculturización".

En ese momento lejano de la vida ecuatoriana no es posible encontrar ni los más remotos atisbos de Derecho Constitucional, pues su origen tiene que arrancar también del primer ensayo para fundar la nacionalidad, hecho que se produce como consecuencia del advenimiento de los Caras o Scyris (1) a nuestro medio ambiente, trayendo una nueva y fundamental consigna.

El *Reino de Quito*, hábilmente ideado y modelado por ese incomparable grupo humano de los caras, constituye la piedra angular de nuestra ecuatorianidad o mejor quiteñidad, pues logra integrar el núcleo central que aglutina a las dispersas sociedades prehistóricas, a las cuales les participa unidad, superiores vehículos de civilización, mayor seguridad en su existencia, fortaleza extraordinaria, más acentuada experiencia acerca de los procesos colectivos, y, singularmente, conciencia de su *destino histórico*.

Del aporte valioso y leal de cada una de dichas células humanas que se conjugan y revisan entre sí surgen los primeros contor-

(1) He preferido escribir de ese modo, para no apartarme del estilo del Padre Juan de Velasco, el primero en referirse a las tradiciones de tan singular sociedad prehistórica.

nos de un Derecho Constitucional, que se expresa de preferencia en la conformación del Estado y del Gobierno y en el planteamiento de todos los problemas inherentes ya a la nueva estructura político-social, ya a los factores que deben concurrir para llegar a la *comunidad de aspiraciones* con grupos distantes y heterogéneos, ya también en lo tocante a la conservación y confrontación de todo lo relativo a la convivencia y subsistencia de nuevos elementos, al amparo de la civilización y hegemonía del Reino de Quito.

Un empeño tenaz y marcado por superar las más opuestas etapas ocupa a los hombres de la nación quiteña, cuando se presenta en la frontera meridional el fantasma maldito, en esa vez en forma de vigoroso ejército incásico, que pretende conquistar la tierra de los scyris para incorporarla al Tahuantinsuyo, el señorío de los cuatro puntos cardinales. El patriotismo quiteño y las excelencias de su naciente pero afirmada nacionalidad son sometidos a excepcional prueba y Túpac Yupanquí y Huayna Cápac tienen que quebrar su paciencia y ansiedad en mucho más de una mitad de centuria, hasta alcanzar la colaboración de los hombres del Chinchasuyo, que aceptan integrar el Incanato únicamente cuando su Reina, la heroica *Paccha*, en holocausto quizá, para que cese la carnicería humana, se rinde al monarca de los Hijos del Sol, que la hace partícipe de su estirpe y de su gloria.

Los quichuas tuvieron una existencia más larga y de mayores oportunidades que los creadores del Reino de Quito, y por ello llegaron a conformar un Estado originalmente modelado a base del sistema comunista. La propiedad privada había sido total y definitivamente abolida. El Imperio aparecía como el capitalizador de vidas y bienes y él era, por consiguiente, el único llamado a realizar el reparto de todo, aplicando el principio socialista de "a cada cual según sus necesidades". La ociosidad había sido desterrada y penada con la muerte y el trabajo exaltado como la más noble virtud afianzadora de la convivencia social.

Pero arquitectura tan consistente y sugestiva en los planos económico-sociales, afianzada con manifestaciones subidas de cul-

tura y civilización, se estrellaba con la verdad geopolítica que degeneró a aquel recio y disciplinado sector humano, tornándolo en conquistador e imperialista, llamado a realizar la felicidad de todos los pueblos de la tierra que debían subordinarse fatal e incondicionalmente a su "destino manifiesto".

No cabe la menor duda acerca de que nosotros, al ser incorporados al Imperio de los Incas, pudimos hacer intercambio de expresiones y notas de toda índole y captamos algunos de los sistemas e instituciones de contenido jurídico mantenidos por ese núcleo singular; sin embargo, todo resultó frustrado y fallido, porque apenas se iba traduciendo el maridaje político y sociológico, consecuencia del matrimonio del Emperador Huayna-Cápac con la Princesa Quiteña y se daba asidero a un nuevo ciclo vital, cuando también se veía interferido por la irrupción ahora sí de una raza desconocida en la periferia americana y que, desde el Viejo Continente, apuntaba pujante los signos de cultura y suficiencia occidental simbolizados supremamente en la escritura y la imprenta, el caballo y la brújula, la rueda y el arado, la pólvora y el vidrio y cien otros instrumentos victoriosos que debían venir a enclavarse en el corazón de Amerindia para representar, por paradoja, una tortura más.

El Derecho Constitucional durante el COLONIAJE

El solo enunciado del drama del descubrimiento y conquista de América plantea un problema sustancial en la órbita del derecho; de tal suerte que aun el inicial del Coloniaje está viciado de nulidad, pues no se ha podido justificar ni en los tiempos que corren la actuación de España, que no poseyó fundamento alguno para apoderarse del Nuevo Continente y para proyectarse como se proyectó espacialmente sobre estas tierras, haciéndolas reducto de un feudalismo fracasado y decadente, cuyos vestigios pretendió instaurarlos en estas desventuradas comarcas, sumiendo a sus hombres en cruel y anticristiana esclavitud.

123 Sin aspirar ahondar planteamientos de tanta trascendencia como el que concierne a la conquista española frente al derecho, afirmaremos que a través del coloniaje no se produjo la fusión espiritual de las dos razas en conflicto; hubo sí cruzamiento forzoso y forzado, pero no se llegó al mestizaje de conciencia, que puede ser el único atenuante que justifique y salve una conquista y colonización. El blanco se apropia carnalmente de la india— en explosión animal y orgullosa—; pero no convive con ella ni la orienta ni se responsabiliza de la creación de su hijo, al cual ni siquiera le trasplanta, para hacer de él un heredero de sus inflexiones.

Así, pues, desde los primeros días de iniciado el proceso del coloniaje se operó el fenómeno de la existencia de dos mundos distintos y distantes: el del blanco conquistador y el del indígena conquistado. Para el primero regirá el derecho que impera en la Península Ibérica, en todo cuanto no se oponga a sus silvestres inclinaciones aclimatadas tropicalmente y que devienen más que siempre en libertinaje y holgazanería; para el último continuarán vigentes subrepticamente los cánones consuetudinarios de su pueblo; pero, sobre todo, el abuso, la impiedad, la insolencia, la arbitrariedad y la criminal postura de su amo, que lo explota y envelece inmisericordemente.

Tan grave situación tienen que confrontar las tierras conquistadas por la católica España, que en plenas Cortes surge el temor y la nostalgia en torno a todo aquello que las denuncias clamorosas y patéticas del cristiano y compasivo fraile *Bartolomé de las Casas* llegan para perturbar la molición feudal. Y ante problema de magnitud, precipitadamente se da forma y aliento a un organismo llamado a tener la máxima responsabilidad y rectoría en la vida de las Colonias. Así nace el *Real Consejo de Indias* y de su sapiencia y buena voluntad brotan millares de disposiciones humanitarias, hermosas, altruistas y me atrevería a decir hasta revolucionarias, que aspiran a llevar el mensaje de felicidad al Continente de Colón.

Pero las *Leyes de Indias*, elucubradas a miles de millas marinas del paisaje en el cual debían encarnarse, idealizadas de es-

paldas a las realidades, nacieron muertas, desde luego que, con la ingenua y conveniente fórmula de "*se obedece pero no se cumple*", se detuvo el curso de la historia, y el hombre de Indohispania habrá de seguir soportando la explotación de los encomenderos y de los que no lo son y tendrá que sobrellevar con estoicismo un nuevo trance doloroso de su existencia paria en su propia entraña.

Con estos antecedentes, puede siquiera advertirse la presencia de formas constitucionalistas durante el Coloniaje? El hecho de que los blancos, en la zona privativa de ellos aparentasen conllevar alguno de los "fueros juzgos" más generales traídos artificiosa y servilmente de la Metrópoli y el hecho de que no se practicara la flamante y utópica Legislación de Indias y en cambio se perpetuase la miseria y abyección del antiguo señor de estos mundos, es una clara demostración de que al conquistador ibero y a su descendencia no les preocupó la situación jurídica de los pueblos sojuzgados y tampoco trataron de legislar para que existiese una norma que regulara la marcha de la nueva estructura política y social y garantizara la vida, la libertad, la propiedad, la justicia y más atributos de los conquistadores y conquistados, que debían pasar a integrar una unidad estatal.

Ni el aumento de población y de necesidades inspiró a los encomenderos el imperativo de cambiar de táctica, y tanta desdicha sucesiva e inagotable, en cambio, empujó a nuestros antepasados a protagonizar una de las escenas más nobles y edificantes a través de encendidas horas de rebeldía que culminaron heroicamente en la reconquista de la libertad.



balda a las realidades, nosotros nosotros, desde luego, que con la
ingenios y convenientes fórmulas de los obediencia por no se cree que
se desvía el curso de la historia y el hombre de indolencia ha
podido seguir soportando la explotación de las encomendadas y de
los que no lo son y también que sobrevive al socialismo un nuevo
tránsito doloroso de su existencia para en su propia enajenación.

Con estos antecedentes, puede afirmarse que el presente
de las formas constitucionales durante el Colonialismo. El hecho
de que los planes en la zona privada de ellos aparezcan con-
llevar alguno de los "nuevos" planes, más o menos traidos anti-
clases y serviles, de la mano y el hecho de que no se practi-
case la reforma y la legislación de la zona, en cambio se
perpetuase la misma y aplicación del antiguo estado de cosas mu-
dos, es una clara demostración de que el conquistador y a su
descomposición no les precede la situación jurídica de los pueblos
solamente y tampoco la política, pero que se ve una
norma que regula la marcha de la nueva estructura política y
social, transformando la vida, la libertad, la propiedad, la justicia
y más cambios de los conquistadores y conquistados, que debían
pasar a registrar una unidad estatal.

El aumento de población y de necesidades impuso a los en-
comendados el imperativo de cambiar de actitud y tanto desdicha
nuestros, inagotable, en cambio, empujó a nuestros antepasados
a proporcionar una de las escenas más nobles y edificantes a través
de encendidas horas de rebelión que culminaron heroicamente en

la reconquista de la libertad.

Para las...

NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL A
TRAVES DEL PROCESO EMANCIPATORIO
Y DEL ENSAYO GRANCOLOMBIANO

Tradición de rebeldía de los quiteños.— El Primer Agosto y los iniciales de nuestro proceso constitucionalista.— La Constitución Quiteña de 1812: algunas de sus expresiones.— El ensayo grancolombiano.— Las Cartas Políticas grancolombianas de 1821 y 1830.— La antigua Presidencia de Quito (distrito sur de la Gran Colombia) al margen de dichos estatutos jurídicos.



EL DERECHO CONSTITUCIONAL DURANTE LAS GESTAS LIBERTADORAS

Quienes han dedicado sus mirajes históricos sociológicos al acaecer de estas colonias, a principios del siglo XIX, coinciden en sostener que la Independencia fue ante todo una crudelísima guerra civil, en la que los grandes de estas comarcas se propusieron liquidar a otros grandes que, procedentes de la Madre Patria, ejercían el más severo y recalcitrante control sobre estos pueblos generalmente relegados y preteridos. No de otro modo puede explicarse la desorientación reinante en los primeros decenios de su liberación, puesto que estas colectividades demostraron que no estaban preparadas ni dispuestas abruptamente para tan radical y compleja fase transformadora.

Si bien es verdad que Quito, como ningún otro reducto de Indohispania, estuvo en trance permanente de rebeldía a lo largo de todo su proceso vital —ya con la iniciativa de Pedro de Puelles, ya en la Revolución de las Alcabalas, ya en los diversos movimientos de los “estancos”— y que, con el genial indio Espejo, presintió y aceleró el proceso emancipatorio, la presencia de gente foránea y advenediza, con autoridad y respaldo de fuerza física, le impidió dar fisonomía peculiar a su nueva forma política y tuvo que transitar por auténticos períodos de prueba, en los cuales no puede reencontrarse con su tradicional espíritu libérrimo ni hallar los augurados vértices de bienandanza.



La insurgencia de Quito, gestada gloriosamente el *Diez de Agosto de mil ochocientos nueve*, constituye el hecho más singular de la historia de América, no obstante ser incomprendido y combatido, con ignara pasión, desde casi todos los costados continentales.

Pero ya en esa hora de incomparable trascendencia, los patriotas nuestros hubieron de proclamar su Carta Política, que tiene un valor significativo y romántico, sobre todo, con una auténtica declaración de principios, que define la vocación de libertad de quienes idearon la Constitución de 1809, aunque carente de una verdadera conformación sistemática y delatadora que en esos momentos apremiantes se prescindió de toda técnica jurídica. Pero en el proceso emancipatorio alcanza la fuerza raigal indestructible, que producirá los mejores frutos a través de todos los ciclos existenciales de la Patria.

Y no haya duda acerca de que la gesta magna que brilla con el título de "Quito, luz de América", otorgado generosamente por la chilenidad, cobra características democráticas, cuando el sacrificio del *2 de Agosto de 1810*, en que la furia realista pretende ahogar en un mar de sangre y llanto inconforme el espíritu de rebeldía innato en el pueblo acunado en la antigua capital de los scyris. Es la suprema hora de heroicidad, en que hombres y mujeres salen a las calles y marchan a libertar a los próceres, hallando éstos y aquéllos su martirio, que consagrará diáfananamente la más plena conjunción de ideales.

El retorno de Carlos Montúfar —vástago ilustre de Juan Pío Montúfar, Presidente de la Primera y Segunda Juntas Soberanas— investido de la categoría de *Comisionado Regio*, después de su valiente y decidida intervención contra las fuerzas de los Bonaparte, permite que en el año de 1811, Quito proclame nuevamente su libertad, organice su Segunda Junta Soberana, con las mismas reliquias de la anterior, y llegue a crear bases auténticas de Derecho Constitucional ecuatoriano, mediante la elaboración y promulgación de la *Carta Quiteña de 1812*.

Es incuestionable el valor de aquel Estatuto Jurídico, que viene a constituir un antecedente meritorio y de relieve para la rama del derecho que examinamos, aunque muy explicables fallas revelan cierta inexperiencia y tal vez premura. Pero lo que no ha podido evitarse es la concurrencia de dos criterios de contraste que pugnan en todo su contenido: el principio teocrático, que evidencia la posición de la aristocracia criolla y los influjos indeficientes de Carlos Montúfar, formado en esas corrientes, y la nueva y caudalosa palpitación democrática, que invocada emocionadamente por nuestro Precursor de la Independencia Francisco Eugenio de Santa Cruz y Espejo, había de ser defendida con ejemplar lealtad y pasión por su más insigne discípulo, el doctor Antonio Ante.

Dicho documento jurídico está constituido por 54 artículos que se circunscriben a establecer normas relativas a los tres Poderes por medio de los cuales se ejerce el Gobierno, manteniendo la doctrina clásica de Montesquieu y de la Revolución Francesa: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; empero no se encuentra la autonomía y necesaria linderación entre cada uno de ellos y existe confusión en lo que a funciones concierne. De todos modos se coloca al Poder Ejecutivo en preeminencia, cuando el artículo 29 prescribe que: "El Presidente del Estado puede convocar y presidir sin voto las sesiones extraordinarias, la Sala o Salas de la Representación Nacional cuando lo estime necesario para la utilidad común, y aunque no puede mezclarse en lo Legislativo y Judicial velará sobre cada uno de los Poderes a fin de que cumplan y desempeñen todo el encargo de su representación imponiendo si fuese necesario, alguna pena pecuniaria a los negligentes" (?).

En lo que se relaciona con la Fuerza Pública, la Constitución Quiteña, que nos proponemos desentrañar sumariamente, tiene dos referencias aisladas tan sólo: 1ª) En la introducción del articulado del "Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito", al hacer una especie de declaración de principios, señala la *necesidad de la existencia de una fuerza armada que defienda los fines de la nueva asociación política*; y, 2ª) El artículo 27º prescribe: "El Presidente del Estado tendrá los

honores de Capitán General de la Provincia, y será el solo el Comandante General de toda la fuerza armada: pero no podrá hacer leva de Gente, reunir Tropas, ni trasladar de un lugar a otro los Destacamentos o las Milicias sin consentimiento del Poder Legislativo y Ejecutivo”.

De la simple enunciación de los dos únicos pasajes dedicados a las Fuerzas Armadas se desprende que esta Primera Constitución, que regula la marcha de nuestra Patria, no se compenetró a fondo del factor preponderante que representa la fuerza pública en un Estado, y de la necesidad de destacar su misión y puntualizarla, inclusive porque de ella se deriva su calidad de garante de la propia vigencia de los mandatos constitucionales, como ha ocurrido en la mayoría de Cartas Fundamentales ecuatorianas.

Para concluir este ligero esbozo relativo a la Constitución Quiteña de 1812, no se debe dejar de mencionar, por otra parte, algo que más bien dice relación con el aspecto formal de ella, pues finaliza con una expresión que nos recuerda el proceso histórico, que pronto será desdibujado: “Dado en el Palacio del Reino de Quito, a quince de febrero de mil ochocientos doce años”. Por último, firman tan importante instrumento político representantes de las ocho provincias que forman el nuevo Estado, así como también representantes de la nobleza y de los barrios quiteños, que tuvieron tan valioso papel en mil jornadas de heroicidad y martirio.

Esta Constitución tuvo una vigencia efímera, porque el poder español se alzó más fieramente y frenó con rigor exagerado todo impulso revolucionario, imponiendo algo así como un Estado de sitio severísimo por cerca de dos lustros, hasta que la Capitana del Guayas —que habíase mantenido contraria a la transfiguración de Agosto— cumpliendo deberes de fraternidad y solidaridad, con su epopeya gloriosa de Octubre de 1820, abrió otra vez el horizonte esperanzado de libertad y en una cruzada en que Guayaquil y Cuenca dieron la mano a Quito, se obtuvo el ideal por el cual se sacrificaron nuestras gentes con honda emoción y arraigadas convicciones, a partir de 1809.

EL DERECHO CONSTITUCIONAL A TRAVES DEL ENSAYO GRANCOLOMBIANO

Empero, Quito no puede gozar de su autonomía plena, como habían propugnado sus precursores y próceres. Hay una deuda de gratitud con el Ejército Libertador y más propiamente con el abanderado de las americanas redenciones, Simón Bolívar, quien visiblemente angustiado por la suerte de los pueblos liberados por su espada capitana y por el fenómeno que él contempló con visión profética y relativo a los imperialismos que comenzaban a apuntar, ha planeado la formación de un Estado modelo que servirá de primer ensayo para llegar a la anhelada unidad americana. La Gran Colombia es el superior ideal bolivariano y a ella nos vemos arrastrados, para permanecer fieles a su trayectoria, de 1822 a 1830. Y ni siquiera la sombra tutelar del Cruzado de los Andes puede participar a esa estructura política el sello maravilloso de su mentor, porque por doquiera brota el caos, la ambición, la anarquía, y el sueño del Libertador se ve quebrado en mil aristas, que le harán prorrumpir con desengaño: "He arado en el mar".

Para los intereses de nuestra nacionalidad resulta fatal la actitud romántica de seguir en pos de los que nos dieron libertad, puesto que aquel paréntesis complejo e incomprensido reviste extrema gravedad, a tal punto que muchas de sus secuelas gravitan aún sobre la Patria, que no ha podido convalecer y rehabilitarse de desgastes infructuosos, pérdida de tiempo y oportunidades, inúmeras peripecias y el desgarramiento del Departamento del Cauca, como resultado de la tristemente célebre Ley de División Territorial Grancolombiana de 1824.

En lo tocante al ángulo de apreciación que nos ocupa, es preciso consignar que la Gran Colombia estudió y trató de dar viabilidad a dos Constituciones: la de 1821 y la de 1830.

Y si fríamente abordamos las realidades, encontramos que dichas Cartas Fundamentales giran fuera de la órbita nuestra y su



influjo en la vida del Distrito Sur de la Gran Colombia resulta relativo y más que nada inoperante, por las siguientes razones:

a) Porque la primera, expedida en 1821, ni siquiera nos toma en cuenta como parte integrante del nuevo Estado, desde luego que sólo a partir del año siguiente, o sea 1822, se consumó la incorporación de la antigua Presidencia de Quito a la Gran Colombia, después de confrontar un accidentado proceso con perspectivas de lo más sombrías, que no auguraban la felicidad pretendida por el Redentor. (Cuenca, el 11 de Abril. Quito, el 29 de mayo y Guayaquil, el 31 de Julio). En su artículo 6º establece que "El Territorio de Colombia es el mismo que comprende el antiguo virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela"; y el 7º "Los pueblos de la extensión expresada, que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberten, harán parte de la República, con derechos y representaciones iguales a todos los demás que la componen". Es decir que, de todos modos, lo único que existía, desde cualquier ángulo que se contemple el panorama, era una simple expectativa, y las expectativas jamás han constituido derecho;

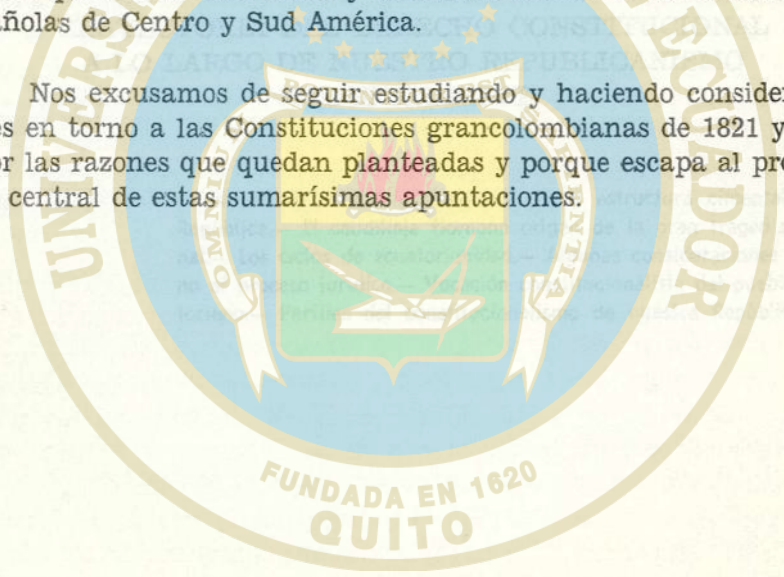
b) Porque durante el brevísimo paréntesis que estuvimos integrando la Gran Colombia (ocho años), el Distrito Sur vivió prácticamente relegado al olvido. La acción administrativa y gubernamental central, que todo lo absorbía desacertadamente, hizo imposible el que los sectores alejados pudiesen participar ya de los efectos jurídicos, ya de los de orden social, económico, político, etc. Por ello, desde entonces la gente proclamaba la necesidad de "libertarse de los Libertadores" y la facundia popular en todas partes lanzaba esta especie de pregón que se extendió inconteniblemente: *"último día de despotismo y primero de lo mismo"*. y,

c) Porque la Constitución grancolombiana de 1830 fue expedida el 29 de Abril y entró en vigencia después de su sanción el 5 de Mayo, o sea ocho días antes de que la Junta de notables de Quito, empujada arteramente por el General Juan José Flores, de-

clarara la separación de este Distrito; por lo que ni siquiera hubo el tiempo indispensable para que la referida Carta Fundamental fuera conocida por los ciudadanos de estas tierras. Ya todo estaba consumando y habían corrido unos cuantos meses cuando recién se tuvo noticia de dicho instrumento jurídico.

No obstante lo afirmado, desde el punto de vista de la técnica jurídica, puede apreciarse que ambas Constituciones habían sido prolijamente preparadas y revisadas y habían incorporado a sus preceptos el pensamiento encumbrado de Simón Bolívar y las ideas más avanzadas producto admirable de la Revolución Francesa y de la experiencia de las trece Colonias Inglesas de la América del Norte que, al emanciparse el 4 de Julio de 1776, no cabe la menor duda que dieron una noble y definitiva lección a las Colonias Españolas de Centro y Sud América.

Nos excusamos de seguir estudiando y haciendo consideraciones en torno a las Constituciones grancolombianas de 1821 y 1830 por las razones que quedan planteadas y porque escapa al propósito central de estas sumarísimas apuntaciones.





Un bautismo
otra forma pol
y la Preside

VII

TRAYECTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LO LARGO DE NUESTRO REPUBLICANISMO INDEPENDIENTE

Panorama de la Patria liberada.— Fatal estructura cimental de la República.— El caudillaje floreal origen de la gran tragedia nacional.— Los ciclos de ecuatorianidad.— Algunas consideraciones en torno al proceso jurídico.— Vocación constitucionalista del pueblo ecuatoriano.— Perfiles del constitucionalismo de nuestra República.

FUNDADA EN 1620
QUITO

Contiene tan interesante va a constituir el signo distintivo de una
marcha caótica y desorientada a lo largo del proceso republicano.





Un bautismo contraproducente y artificial inició la suerte de otra forma política del que fuera Reino de Quito en la antigüedad, y la Presidencia de igual nombre, durante el Coloniaje.

La última veintena de transición en que los pueblos de América se convirtieran a la fe democrática y liberadora, hubo de agotarlos visiblemente y muy en particular a Quito, que perdió su brillante e insustituible estado mayor; y al tornarse en cuartel, quedó al amparo de los que fueran los mejores soldados en las lides heroicas. Esta realidad unida a la idiosincrática condición de qui-jotismo, determinó el que la Patria se entregara por entero en manos de militares que, bajo la bandera de Colombia, habían seguido en pos de los Libertadores.

Un discutido vencedor de batallas, pero joven, sin experiencias político-administrativas y analfabeto como emergiera de la penumbra de Puerto Cabello, su suelo nativo, se cubrió de honor y magnificencia, al ascender al primer sitial público de gobierno y responsabilidades, cuando precisamente se necesitaba de la genialidad —idónea y constructora— que, con amor y abnegación, trazara los lineamientos básicos de una nueva existencia. Y el General extranjero Juan José Flores era dueño de una dudosa espada, tan sólo (recordamos las afirmaciones documentadas de don Roberto Andrade); pero nada más...

Cómienzo tan infausto va a constituir el signo maldito de una marcha caótica y desorientada a lo largo del proceso republicano,

con brevísimos paréntesis apenas, en los que a la ambición personal y a las pasiones políticas, lograron sobreponerse excepcionalmente el interés nacional y un edificante sentido patriótico. Tales los paréntesis reconocidos como auténticos "*Ciclos de ecuatorianidad*" de Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro. El abanderado de la cultura, Benjamín Carrión, ha sido el pionero en nuestros tiempos, quien, libre de prejuicios y actitudes pacatas y serviles, ha exaltado dichos ciclos de ecuatorianidad en sus primeras "Cartas al Ecuador".

Desde el Acta de Mayo de 1830, en que se firmó el sino del nuevo Estado, los problemas de toda índole empezaron a exigir solución y desde aquellas horas nefastas no hubo ni la capacidad ni el acierto en las decisiones, aunque sí un raro poder de hacer, crear y multiplicar problemas, porque el Ecuador había visto la luz primera atormentado por males endémicos, que se tornarían más agudos cada vez, hasta degenerar en la anquilosis total que invade incontenible su organismo, ya casi exhausto, y carente de vitalidad.

La trayectoria republicana ha querido representar, no obstante, un esfuerzo titánico por modelar elementos más a tono con el ritmo de civilización y cultura del Mundo y por salir desesperadamente de los marcos feudales, buscando alineación justa y decidida en los frentes reivindicatorios, alentadores máximos de las conquistas económico-sociales. Y las características de más de un siglo de autonomía parece que hallaran expresión: 1º) en el "corsi y recorsi", de que nos hablara Vico, si bien con una tendencia marcada al predominio del "recorsi"; y 2º) en la lentitud y discontinuidad con que se ha operado el proceso evolutivo integral.

En especial el fenómeno político, con sus múltiples y trabadas realidades, antecedentes y derivaciones, ha absorbido todas las fuerzas de la Nación, desquiciando las construcciones de progreso, técnica, etc., y favoreciendo únicamente el interés de casta y círculo, así como el empirismo y cuanto de viciado y anómalo se ha cernido sobre su esfera de acción y posibilidad.

Las más enjundiosas energías patrias fueron derrochadas a caudales en el cuartelazo, el motín o la algarazaca caciquista, impropiamente definidos como “revoluciones”.

Pues en el sentido amplio y sociológico, cabe llegar a la conclusión de que efectivamente, a través de nuestro vivir global, no se ha producido una sola revolución, porque ella implica transformaciones de fondo y completas, en las que lo económico, social y cultural alcanzan plenitud, tornándose soportes esenciales sobre los cuales gravita todo el peso de las realizaciones humanas de los pueblos.

Con aquella pauta precisa, resulta menos difícil y problemático desdoblar la historia ecuatoriana y apreciar de un modo objetivo e inequívoco los diversos cambios políticos suscitados a lo largo de los años. ¿Cuál fue si no el ideal de los movimientos de Marzo de 1845, Junio de 1895, Julio de 1925, etc.? ¿Su gestación, desarrollo y secuelas? ¿Acaso han reunido los caracteres imprescindibles y medularmente orientados hacia ese género de actitudes humanas que conmueven hasta los cimientos de las estructuras estatales, rectificando errores e injusticias primordialmente de contenido económico-social?

En realidad, bajo este prisma valorativo, ninguno de aquellos movimientos podría ser calificado como una revolución. Mas, desde otros planos esencialmente analíticos, pero restringidos, se acepta que la *transformación liberal del 95* fue una revolución de orden político-ideológico, la única, eso sí, que en tal sentido registran los fastos republicanos.

Varios de los otros episodios o no persiguieron finalidades superiores o fueron traicionados durante su desarrollo, como en el caso elocuente del movimiento del 28 de Mayo de 1944, para convergir, en definitiva, en el insustancial cambio de formas externas, repetas de vocinglería y adornos retóricos, aunque la incapacidad, corrupción y antipatriotismo, demagógicamente disfrazados, se ha-

yan implantado como signos jerarquizantes de los nuevos salteadores de la cosa pública. El golpe militar, seguido de operetas ya clásicas en el orden político y presupuestario, siempre trajo la desdicha a la Patria y le restó sus mejores atributos y potencias.

La suerte del Ecuador, por tanto, a lo largo de más de una centuria de autonomía, ha estado casi exclusivamente a expensas de agitadores, caudillos, caciques y pseudo-apóstoles, los cuales hubieron de comprometer el destino de la nación, aniquilándole en su interior y conduciéndola a los mayores descalabros internacionales.

Porque innumerables dolencias internas afectan su organización y desenvolvimiento y en aquel rol de pueblo enfermo, hay uno como mal atávico que ha penetrado muy hondo, dejando tan solamente signos de un colapso letal. Y esas dolencias y esos males no son sino resultado de un proceso degenerativo discontinuo, a través del cual es posible comprobar tres reacciones diversas: a) un impulso creador excepcionalísimo y momentáneo; b) declinación plena en todos los órdenes de la vida; y, c) inercia espiritual, ética y material, por efecto de agotamiento y desgaste infructuoso de fuerzas. He allí la tesis, antítesis y síntesis reveladoras de la marcha republicana en ciento veintinueve años de existencia. (*)



En el campo propio del Derecho y singularmente del Derecho Constitucional, puede deducirse cómo ese proceso degenerativo se expresa de manera elocuente en la superabundancia legislativa, en trance inacabable de engendrar nuevas y nuevas Cartas Fundamentales, la mayoría de las cuales resultan serviles y vergonzosas

(*) "Vicisitudes de la Nacionalidad Ecuatoriana" — Guillermo Bossano — Edición del Estado Mayor General de las FF. AA., 1ª Edición, 1949.

copias, así como han sido tan fugaces, con una vigencia que asombra y deja perplejos, como ocurrió con la más medular y consistente de todas ellas, por sabia y por justa, la de 1945, que demandó trabajo y estudio concienzudos de varios meses, y que apenas rigió del 6 de Marzo de aquel año hasta el 30 de Marzo del siguiente, o sea menos de cuatrocientos días.

Empero de todo ello, los ecuatorianos tenemos, en esencia, vocación constitucionalista. Estamos revestidos de una especie de conciencia jurídica, que nos brota por todos los poros de nuestro ser.

Cuando se trata de señalar e interpretar la actitud de nuestro pueblo a través de la historia, necesariamente hallamos dos respuestas: encendido amor a la Libertad y repudio a la tiranía; expresiones que se sintetizan en un entrañable apego por el imperio de la ley y la constitucionalidad.

Esto lo hemos demostrado a lo largo y a lo ancho de nuestro proceso vital. Y para no retrotraer mis meditaciones a tiempos demasiado remotos e ignotos, pregunto a los heroicos subordinados del Viejo Luchador, ¿cuál fue una de las primeras preocupaciones de Don Eloy? ¿Qué pidieron los hombres de la Revolución? ¿Qué exigió el pueblo, inmediatamente después del 5 de Junio? Pues, sencillamente una Constitución y leyes, con franca tendencia liberal, adoptando, si era del caso, los mandamientos de la Francia revolucionaria e inmortal.

¿Qué pidieron los julianos? Lo mismo: Carta Fundamental y leyes progresistas, a tono con las conquistas de la época y luego de que el mundo había asistido a trances desconocidos, como los siguientes: la revolución mexicana (1910); la primera gran conflagración mundial, entre 1914 y 1918; la revolución rusa (1917); la marcha de Mussolini sobre Roma (1922), etc.; y sintiendo en su propia entraña diversas presiones de orden político y económico, como las relativas a la "dominación plutocrática" o "tiranía ban-

caria" de los once años, el fraude electoral, la sangrienta y extenuante campaña de Esmeraldas, el asesinato del pueblo guayaquileño, el 15 de Noviembre de 1922, la aguda crisis económica, la Ley Moratoria y todas las consiguientes repercusiones de los grandes acontecimientos de carácter internacional.

¿Qué reclamó el Ecuador entero a raíz de la insurgencia del 28 de Mayo de 1944? Igual cosa: Carta Política nueva y progresista y reivindicación territorial. No se olvide cuáles fueron los acontecimientos y estímulos para que se produzca ese movimiento: invasión peruana y derrota militar, en 1941, dictado de Río de Janeiro, en 1942, fracaso del régimen liberal e inoperancia de los gobernantes.

En los tres casos anotados, hubo un verdadero clamor popular pidiendo y exigiendo reforma; Constitución y leyes adecuadas al momento histórico — sociológico por el cual atravesaba el país. Y sus gestores y abanderados interpretaron ese espíritu y prepararon el advenimiento de un nuevo ciclo jurídico, a base de sapientes normas de convivencia humana.

Hacia fines del año de 1937, el Ejército, frente a la amenaza del derrumbamiento nacional y ante los preliminares de una Ley de Seguridad Nacional, que iba a poner a unos ecuatorianos en contra de otros, con un manifiesto sentido punitivo, asumió el Poder, para salvar a la Patria. La dictadura del general Enríquez Gallo fue realmente ejemplar, única y avanzada. ¿Cuál fue el imperativo de la hora? Constitución y leyes nuevas y sabias. Los de arriba y los de abajo lo reclamaron y en menos de nueve meses se cumplió honestamente la consigna.

Este hecho trascendental contrasta con la malhadada aventura de 1963, que casi liquida al Ecuador y que sólo sirvió para enriquecer a unos cuantos, invadir las universidades, masacrar al pueblo y deteriorar las líneas éticas y cívicas.

¿Qué ocurrió en el año de 1972? Pues, frente al quebrantamiento de la norma constitucional, el mismo clamor por volver a tener

Carta Política, aunque declarativamente se ha reivindicado a la mejor, a la de 1945. Parece que la historia se repite. Hemos proclamado el imperativo de un nuevo orden jurídico institucional; anhelamos Constitución y leyes que interpreten las realidades ecuatorianas y que rectifiquen los graves errores de tantos años de demagogia e irresponsabilidad. Ansiamos el avance natural y necesario, después de casi cuarenta años de estancamiento e inutilidad, salvo algunos paréntesis excepcionales y meritorios, como los de 1948 - 1952 y 1956 - 1960. Requerimos el proceso evolutivo que exigen la presencia e insolución de problemas complejos y dolorosos arrastrados desde mucho tiempo atrás, y agudizados con todos los síntomas de la sociedad de masas, repleta de apremios y angustias y sin caminos abiertos para su liberación.

Inclusive el Régimen de Facto que sucedió al general Guillermo Rodríguez Lara, sensible al clamor general, tan pronto como captó poderes omnímodos, anunció el advenimiento de una nueva estructura jurídica, en que la Constitución y leyes representen la capitalización de experiencias e ideales populares.

Todo esto, ¿será por simple veleidad? No; de ninguna manera, puesto que es respuesta a esa vocación constitucionalista que caracteriza y eleva a nuestro pueblo.

Tal es la vocación permanente e irrevocable del Ecuador. Ayer, hoy y siempre. No se trata de un simple slogan; no una tentación; no un deseo pueril de mentir; no un modo de aparecer epidérmicamente. Por naturaleza y esencia somos así, y en bendita hora, pues tenemos alergia al cacicazgo, a la arbitrariedad, al despotismo. Queremos un marco perdurable de legalidad que iguale a todos y que a todos les garantice una existencia de paz, de seguridad, de concordia, de fraternidad y convivencia civilizada; queremos a perpetuidad el imperio de la libertad y dignidad humanas con justicia económico-social.

Y no es que debamos nuestros males a la Constitución o a las leyes, como inopinadamente se asevera. Aquello es evidenciar un



total desconocimiento de las realidades y falta de sinceridad, pues ¿qué sería de nuestro pueblo sin normas jurídicas? Tal vez lo que nos ha venido fallando sea el elemento humano? Me explico mejor: la ausencia del escenario político de hombres capaces, patriotas, honestos. Los mejores no son ni exhibicionistas ni salen a las ferias y subastas a ofrecerse candorosamente a los peregrinos postores; los mejores trabajan en silencio y mueren cada día con el dolor de la Patria; pero no están, no pueden estar en histrionado ni en la opereta deslumbrante. Se quedan en la penumbra, sirviendo los caros intereses del pueblo, resignada, honradamente, ganándose con heroicidad el pan y escribiendo una historia de dignidad y acendramiento.

Y si ha fallado el hombre, también han fallado algunas veces las leyes, por caducas y hechas por los cenáculos de los privilegiados. Nos faltan, entonces, leyes renovadas y que sean la expresión fidedigna de la interpretación de las necesidades y angustias del pueblo; leyes para los más, no para los menos; leyes que lleven a los hombres a su felicidad y no siembren su tortura y tragedia; leyes producto de nuestras realidades y no copia vergonzosa e infamante de estatutos de otras sociedades distantes en el espacio, en el tiempo, en las estructuras, en el "ser" y "deber ser". En fin, necesitamos estudiar a fondo y comprender lealmente la problemática nacional, para crear un marco jurídico a imagen y semejanza de lo que es y de lo que quiere y debe ser nuestra Patria; y, luego, requerimos imperativamente seleccionar a los hombres óptimos y jamás a los mandarines, camaleones, oligarcas e irresponsables. Con esas leyes renovadas y justas, los mejores podrán conducir a este gran pueblo resignado y heroico hacia sus horas de promisión.



Diecisiete Constituciones —y no dieciocho— son las que han regido nuestra existencia republicana, y vale la pena por lo menos citarlas: las de 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878,

1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967 y 1978. Excesivo número si se considera que algunas de ellas han tenido una vigencia de menos de dos años, como las de 1843, 1951, 1929 y 1945 y ninguna ha llegado a mantenerse siquiera durante doce años consecutivos, ininterrumpidamente, sin violaciones, quebrantamientos ni operetas fraudulentas.

No mencionamos, desde luego, la de 1938, puesto que, si bien es cierto que se la elaboró, discutió y aprobó, en la esfera Legislativa, jamás llegó ni a promulgarse, peor a cumplirse, y lo que preocupa al Derecho Constitucional ecuatoriano es pulsar las realidades y establecer el efecto que cada una de ellas produjo en la vida del pueblo; lo que no se opone a que se la estudie y considere como el valioso antecedente para la de 1945.

Cuando se examina el proceso constitucionalista de otros Estados, se encuentra que, por término medio, una Carta Política regula su vida durante un período no menor a veinticinco años. Y es obvio, ya que en ese lapso se presentan nuevos problemas, otras concepciones y soluciones y el espontáneo y natural avance de los conglomerados humanos que exige también renovación y cambio en el ámbito jurídico, porque la ley en todo caso debe amoldarse a los factores, realidades y caracteres de las sociedades.

Si nosotros hubiéramos tenido una marcha normal y regular, en ciento cincuenta y cinco años, con cinco o seis Constituciones, como máximo, habríamos cumplido a cabalidad nuestros imperativos y aspiraciones. No se olvide que algunos Estados han mantenido vigente una sola Carta Fundamental por espacio aproximado de una centuria o más, con las necesarias y oportunas enmiendas y reformas, como las de buen número de pueblos europeos. Destacándose en nuestro Continente la de los Estados Unidos de Norte América, con una vigencia ininterrumpida desde 1776, la colombiana de 1886, que rige todavía y la mexicana de 1917, desde luego con sus indispensables cambios y modificaciones, en consonancia con el proceso evolutivo de los conglomerados humanos.

En general, es preciso aceptar que el constitucionalismo ecuatoriano ha marcado un rumbo ascendiente, esto es, ha seguido el curso evolutivo de nuestra comunidad, con tres excepciones, tan sólo: la Carta de la Esclavitud, de 1843; la Carta Negra, de 1869 y la Carta de la Hipocresía, de 1946.

Asimismo, conviene recordar que cuatro son las mejores: la de 1906 o Ave Fénix Constitucional, la de 1929 o Juliana, la de 1945 o Carta de la Democracia y la de 1967 o Carta de las Garantías. Cada una en su tiempo representó el marco jurídico perfecto e insuperable.

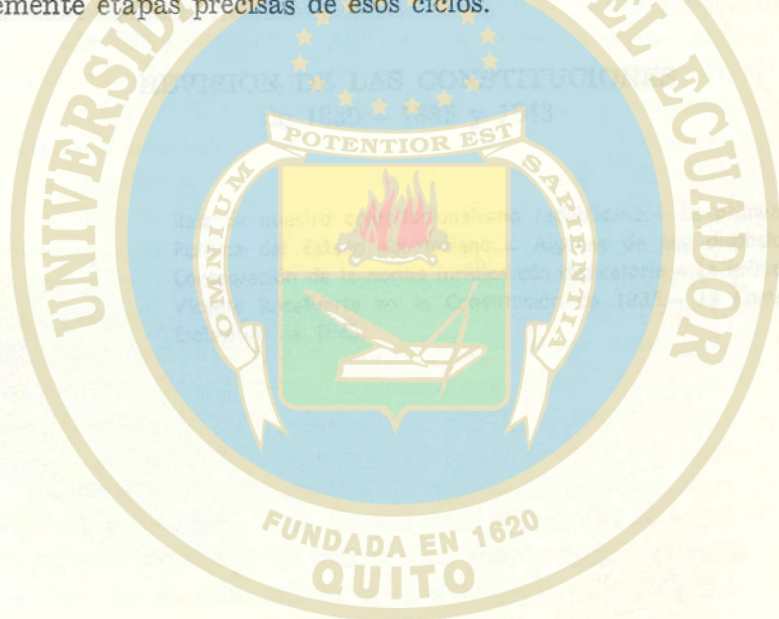
Además, para que se vea la influencia ejercida por los varios Estadistas, no puede desestimarse el hecho de que junto a cada una de ellas está un personaje, en quien reconocemos hasta cierto punto su calidad de mentalizador o inspirador. Cuando hablamos de las de 1830 y 1843, encontramos a Flores; la de 1835 está saturada de la sapiencia y experiencia de Rocafuerte; la de 1852 se dicta bajo los auspicios todopoderosos de Urbina; las de 1861 y 1869 tienen como su profeta a García Moreno; la de 1878 se modela bajo la mirada de Veintemilla; la de 1906 tiene a Eloy Alfaro vigilante; la de 1946 se controla desde el Gabinete presidencial de Velasco Ibarra.

Otras, en cambio, son producto de movimientos en los cuales la presencia de auténticos núcleos de selección fue su carácter distintivo, tales los casos de las de 1845, 1897, 1929, 1945 y 1967.

Como nos hallamos en trance de gestar algún producto constitucional, ante el imperativo de reformar la vigente, repleta de vacíos, incongruencias y ausencia de unidad, todos los ecuatorianos conscientes estamos preocupados por estudiar, por lo menos en lineamientos generales, las bases de la estructura constitucional. Interesante resulta, pues, en estas horas detenerse a la revisión de los diecisiete instrumentos que han dirigido la existencia de nuestro pueblo. Nosotros, dadas las diversas limitaciones, no podemos

hacerlo, ya que no es nuestro objetivo analizar todas y cada una de ellas. Sin embargo, vamos a referirnos a algunas que, por sus características, positivas o negativas, han constituido excepción en la trayectoria constitucionalista, han influido más o han determinado cambios sustanciales en la conducta o actitud cívica del hombre ecuatoriano.

De todas las Cartas Fundamentales enunciadas, nos detendremos tan sólo a una somera apreciación de las de 1830, 1835, 1843, 1845, 1869, 1929, 1945, 1946, 1967 y 1978, porque coinciden con la presencia de ciclos histórico-sociológicos, que tienen trascendencia en el proceso vital de nuestra Patria y definen incuestionablemente etapas precisas de esos ciclos.





VIII

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

REVISION DE LAS CONSTITUCIONES
de 1830 - 1835 y 1843

Raíz de nuestro constitucionalismo republicano.— La primera Carta Política del Estado ecuatoriano.— Algunas de sus disposiciones.— Consagración de la norma jurídica con dedicatoria.— La influencia de Vicente Rocafuerte en la Constitución de 1835.— La Carta de la Esclavitud de 1843.

FUNDADA EN 1620
QUITO





La Carta Fundamental de 1830 marca el inicio de nuestro constitucionalismo republicano. Y si bien es verdad que en su elaboración intervienen varones capaces e ilustrados, como el eminente civilista José Fernández Salvador, el vate José Joaquín de Olmedo, Vicente Ramón Roca y Antonio Ante, entre otros; la influencia del General Juan José Flores fue decisiva, a tal punto que no estaríamos errados al calificar a dicha Constitución de "floreanista", pues a través de todas sus disposiciones se expresa claramente la intención de legislar con dedicatoria para favorecer a quien venía persiguiendo, por todos los medios, asaltar el poder del nuevo Estado y perpetuarse en él, considerando a esta tierra un feudo suyo conformado a su imagen y semejanza. Cuánto atrevimiento había entonces y que buen papel continuaban tratando de hacer hasta los hijos y nietos de los encomenderos venidos a menos.

De las Constituciones nuestras, esta de 1830, es quizá la más simplista y limitada. Sus 75 artículos revelan el espíritu de aquel tiempo y la tendencia de evitar toda suerte de complicaciones. Es el primer documento oficial en el cual se nos bautiza equivocadamente con el nombre de "Ecuador". Sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º tratan de definir al nuevo Estado y textualmente dicen:

"Art. 1º—Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador".

“Art. 2º— El Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola Nación con el nombre de *República de Colombia*”.

“Art. 3º—El Estado del Ecuador concurrirá con igual representación a la formación de un Colegio de Plenipotenciarios de todos los Estados, cuyo objeto sea establecer el Gobierno general de la Nación y sus atribuciones, y fijar por una ley fundamental los límites, mutuas obligaciones, derechos y relaciones nacionales de todos los Estados de la unión”.

“Art. 4º—El Gobierno del Estado del Ecuador admirará y establecerá relaciones con otros gobiernos amigos de Colombia, celebrando con ellos tratados de amistad y comercio”.

“Art. 5º—Los artículos de esta carta constitucional que resultaren en oposición con el pacto de unión y fraternidad que ha de celebrarse con los demás Estados de Colombia, quedarán derogados para siempre”.

De la sola enunciación de estas disposiciones se infiere la ausencia de lineamientos definidos y la actitud de vacilación en torno a la autonomía del nuevo Estado. Se tiende a dar la impresión de que sólo por razones insalvables y transitoriamente se opera la aparente separación del antiguo Distrito Sur, que en el fondo aspira a seguir integrando la Gran Colombia, porque hasta el ordenamiento jurídico tiene el carácter de provisional.

El artículo sexto es de reminiscencia histórica, pues dice: “El territorio del Estado comprende los tres departamentos del Ecuador en los límites del antiguo *Reino de Quito*”.

El artículo 33, por otra parte, se lo dicta con el exclusivo propósito de hacer artificiosamente el marco dentro del cual quepa el ungido. “Para ser Presidente se requiere: 1º) Ser ecuatoriano de nacimiento. Esta disposición no excluye a los colombianos que

hubiesen estado en actual servicio del país al tiempo de declararse en Estado Independiente, y que hayan prestado al Ecuador servicios eminentes, y que estén casados con una ecuatoriana de nacimiento, y que tengan una propiedad raíz valor de treinta mil pesos.— 2º) Tener treinta años de edad.— 3º) Gozar de reputación general por su buena conducta”.

De todos modos la Carta Fundamental que comentamos crea un Poder Ejecutivo fuerte y autoritario, frente a un Legislativo y Judicial limitados y endebles.

El Título VI está destinado a definir y fijar la órbita dentro de la cual ha de girar la Fuerza Armada y así su artículo 51º expresa que “El destino de la fuerza armada es defender la independencia de la patria, sostener sus leyes y mantener el orden público”.

La única disposición de carácter social y humanitaria es la contenida en el artículo 68º que prescribe: “*Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable*”. Por lo menos declarativamente existió el ánimo sano de velar por la raza indígena, buscando desde aquellos entonces posibles soluciones que, claro está, de haberse practicado ese interesante mandato, se habría resuelto en parte tan angustioso y ancestral problema. No obstante, es preciso consignar que uno de los males mayores que confronta el indio es el que se deriva de los priostazgos y de todas las prácticas religiosas que jamás han sido comprendidas ni sentidas, pero que han constituido el factor preponderante y negativo para el estancamiento de tan crecido y necesitado sector humano.

El desgobierno del General Flores, agudizado por gravísimos atentados contra la República naciente, como los relativos a la cuestión del Cauca, el problema de la deuda externa, la insolencia de la soldadesca foránea, etc., etc., acarreó la más encarnizada

oposición al régimen, habiendo capitalizado todas las fuerzas de insurgencia redentora, ese ejemplar movimiento bautizado simbólicamente con el nombre glorioso de "El Quiteño Libre", que exaltó la figura del eminente guayaquileño Vicente Rocafuerte, quien, sin embargo, luego de su campaña en contra del caudillaje florealino y el militarismo extranjero, llegó a pactar con el General venezolano, y después de la carnicería de Miñarica, resultó el favorecido para suceder a su enemigo de otrora, ejerciendo la primera magistratura por el período de 1835 a 1839, al amparo de la nueva Carta Fundamental, dictada por la Convención Nacional reunida en Ambato, en el año de 1835.

La Constitución de 1835 alcanza perfección jurídica y no cabe la menor duda acerca de que fue inspirada por el ilustre Rocafuerte, ciudadano múltiple y experimentado extraordinariamente en materias políticas, ya por sus actuaciones en las Cortes de Cádiz, ya por sus viajes a través de Europa estudiando todas las Constituciones vigentes, ya también por sus intervenciones y observaciones en México, Gran Bretaña, Cuba, etc., y por su contacto con Simón Bolívar.

Establece el equilibrio de los tres Poderes, como esencia de la vida republicana, basándose en los principios clásicos del filósofo de la Revolución Francesa, Montesquieu, y contiene, garantías fundamentales que reflejan el espíritu democrático de quienes la elaboraron y aconsejaron.

Sin embargo, el General Juan José Flores resultó muy hábil para hacerse dedicar también en esta Carta Fundamental el artículo 73º, que establece que "El Presidente de la República tendrá un Consejo de Gobierno compuesto del Vicepresidente, de los Secretarios del Despacho, de un Ministro de la Alta Corte y de un Eclesiástico de luces y reputación, nombrados por el Poder Ejecutivo. El último Ex-Presidente de la República, podrá concurrir al Consejo con voz y voto".

Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano de nacimiento, sin ninguna excepción; tener treinta y cinco años de edad y una propiedad raíz valor libre de ocho mil pesos, o una renta de mil, como producto de una profesión científica, de un empleo o de alguna industria particular. (Artículos 56º y 26º).

Constitución tan bien estudiada y ajustada a nuestras realidades debió haber merecido la vigencia de siquiera cuatro lustros; empero Flores no podía estar satisfecho con ella, y detrás de Rocafuerte esperaba ansioso que terminara esa etapa de trabajo, disciplina y progreso, para encaramarse nuevamente en el mando y en esta vez con pretensiones siniestras. Se hizo elegir Presidente para el período constitucional de 1839 a 1843, y cuando estaba para expirar el ejercicio de la primera magistratura, por sí y ante sí, convocó a una nueva Asamblea Constituyente ad-hoc y le impuso la tarea de hacer otra Carta Fundamental, destinada a mantener y perpetuar el caudillaje floreano, de espaldas a la voluntad del pueblo y al imperativo de espacio y tiempo, que señalaba cauces específicos y apremiantes.

La Carta Política de 1843 fue repudiada por todos los hombres libres de la Patria, los mismos que la calificaron como la "*Carta de la Esclavitud*", porque mediante ella el pueblo ecuatoriano resultaba víctima de la ambición del militarismo extranjero que, con Flores como símbolo, pretendía ahora si adueñarse del poder indefinidamente, para ejercer una especie de sombrío y ofensivo tutelaje.

La Constitución en referencia quiere entregar al Jefe del Estado todos los poderes y facultades, por ello prescribe que el Congreso se reunirá cada cuatro años, debiendo estar integrado por Senadores y Representantes, que durarán, respectivamente, doce y ocho años en el ejercicio de sus funciones, mientras el Presidente desempeñará la primera magistratura por ocho años, amparado por toda la fuerza que crea un Ejecutivo todopoderoso.

También el artículo 59º vuelve a señalar los requisitos para ser Presidente ajustándolos al caso particular del aspirante. Dice



textualmente: "Para ser Presidente y Vicepresidente de la República, se requiere, a más de las calidades de Senador:

19) Ser ecuatoriano de nacimiento. Esta disposición no excluye a los colombianos, que al tiempo de declararse el Ecuador en Estado Independiente, hubiera tenido las calidades siguientes: a) haber estado en actual servicio militar; b) haber prestado al Ecuador servicios eminentes; c) haberse hallado casado con ecuatoriana de nacimiento; y, d) tener una propiedad raíz, valor libre de treinta mil pesos.

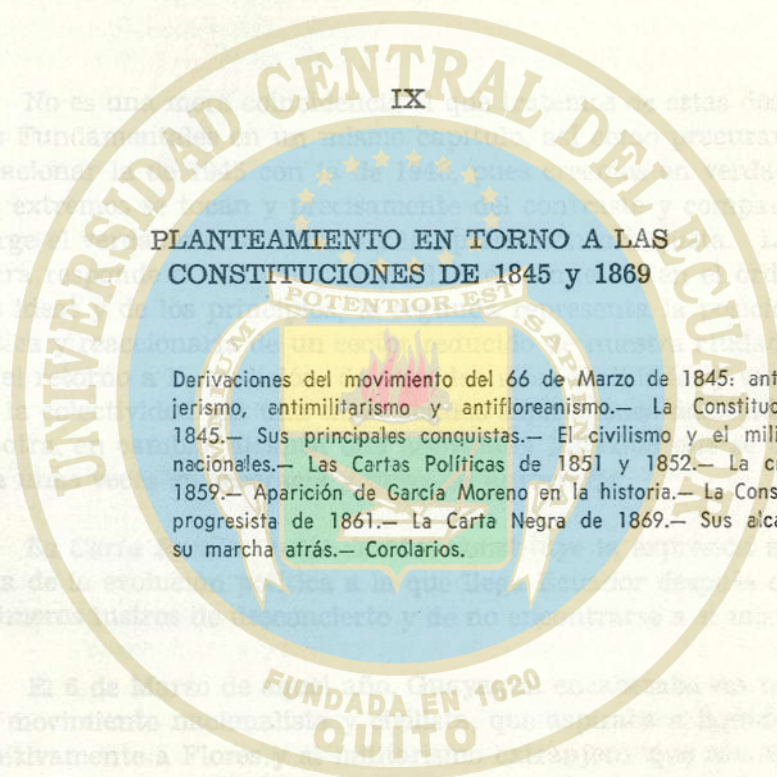
29) Ser mayor de cuarenta años.

39) Tener por lo menos seis años de residencia en la República, inmediatamente antes de la elección; pero esto no comprende a los que hayan estado ausentes en servicio de la República".

En relación con la Fuerza Armada, el artículo 84º dice: "La fuerza armada es esencialmente obediente, y como tal, jamás podrá reunirse a deliberar".

Si se le quitan a esta Constitución aquellas disposiciones antes enunciadas y que dicen relación directa con el interés del General Flores, en lo demás tiene un parecido notable con las Cartas Fundamentales grancolombianas y aun con la nuestra de 1830.

No debemos detenernos a considerar otros aspectos de la Carta Política de 1843; a pesar de ello vale la pena citar por lo menos una disposición que, para la época y dadas las circunstancias, constituía no sólo una innovación sino hasta un principio revolucionario en el orden social. El artículo 89 prescribía que: "*No podrán crearse en el Ecuador títulos de nobleza, distinciones, o empleos hereditarios; ni conferirse destinos que duren más allá de la buena conducta de los que los obtengan*". La historia nos ha demostrado que ni Flores ni sus serviles adláteres, ni siquiera sus descendientes pudieron ni han podido liberarse de los prejuicios sociales y han hecho descansar perdurablemente toda su vanidad en esas mentiras convencionales disfrazadas con títulos y herencias...



PLANTEAMIENTO EN TORNO A LAS CONSTITUCIONES DE 1845 Y 1869

Derivaciones del movimiento del 66 de Marzo de 1845: antiextranjerismo, antimilitarismo y antifloreaismo.— La Constitución de 1845.— Sus principales conquistas.— El civilismo y el militarismo nacionales.— Las Cartas Políticas de 1851 y 1852.— La crisis de 1859.— Aparición de García Moreno en la historia.— La Constitución progresista de 1861.— La Carta Negra de 1869.— Sus alcances y su marcha atrás.— Corolarios.

No es una mera coincidencia el que tratemos de estas dos Cartas Fundamentales en un mismo capítulo, así como procuraremos relacionar la de 1945 con la de 1946, pues creemos en verdad que los extremos se tocan y precisamente del contraste y comparación surge el verdadero calificativo y la apreciación más justa. La primera responde a una conquista del pueblo nuestro en el orden de las ideas y de los principios; la segunda representa la posición estática y reaccionaria de un sector reducido de nuestra ciudadanía; es el retorno a la tradición, de espaldas a las realidades y verdades de la colectividad. La una tiene hondas aspiraciones democráticas; la otra, en cambio, alcanza una acentuada inflexión que se desdobra unas veces en teocracia y otras en autocracia.

La Carta Fundamental de 1845 constituye la expresión auténtica de la evolución política a la que llega Ecuador después de sus primeros lustros de desconcierto y de no encontrarse a sí mismo.

El 6 de Marzo de aquel año, Guayaquil encabezaba un hermoso movimiento nacionalista y civilista, que aspiraba a liquidar definitivamente a Flores y al militarismo extranjero, que casi sin interrupción y a partir de 1822 había convertido en el peor azote y hasta en una especie de maldición que pasaba lastimosamente sobre el pueblo ecuatoriano.

Los hombres de ese momento histórico no sólo quisieron que su rebeldía se enfilara por los reductos de la vocinglería, de la fór-



mula artificiosa y corruptora y de todo aquello que se circunscribe a lo epidérmico y transitorio, sino que, ante todo ansiaron penetrar en el fondo de las cuestiones y de los problemas, proponiéndose recuperar el tiempo perdido, reponerse de sus horrendos quebrantamientos y en fin volver en lo posible a las líneas de austeridad, patriotismo y acción trazadas por el insigne Rocafuerte.

Los ecuatorianos más conspicuos y representativos del pensamiento de la época conducen al *marcismo* (movimiento ecuatoriano del 6 de Marzo de 1845) por los canales de la legalidad, y el fruto más elocuente y subido de ello es indudablemente la Constitución de 1845, en cuyo estudio y elaboración intervinieron eminentes compatriotas como: Vicente Rocafuerte (Diputado por Pichincha), Pedro Moncayo (Diputado por Imbabura), Teodoro Gómez de la Torre (Diputado por Imbabura), Pedro Carbo (Diputado por la Provincia de Guayaquil), entre otros.

En lineamientos generales dicha Carta Política se inspira en la de 1835, superándola en algunos aspectos que consideramos indispensable destacar aun cuando sea someramente.

Para extirpar el caudillismo y otras endemias políticas se adopta valientemente el principio contenido en su artículo 2º, que dice: "La soberanía reside en el pueblo, y éste delega su ejercicio a las autoridades que establece la Constitución. La República es una, indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

En la Carta Fundamental que revisamos se añade un capítulo especial destinado a regular lo concerniente al Régimen y Administración Interior, que no contemplaba la del 35.

En lo tocante a la Fuerza Pública, el artículo 105 se ocupa con mayor atención de sus fines y funciones y expresamente la somete a las autoridades constitucionales. Dice el referido precepto: "Art. 105.—La Fuerza Armada es esencialmente obediente, y su destino

defender la independencia y libertad de la República, mantener el orden público, y sostener la observancia de la Constitución y las leyes, sometida a las autoridades constituidas; obrando siempre bajo la dependencia y dirección del Poder Ejecutivo y sus agentes”.

El capítulo de Garantías es sin lugar a duda lo más valioso e importante de la Constitución que comentamos, ya en su ordenamiento de forma y medida, ya en lo que atañe al espíritu mismo de sus principios, tanto que de su simple lectura se desprende la intención de dicha Carta Política de singularizarse en todo aquello que roza con las garantías humanas y sociales, puesto que el legislador se compenetró de su función que radica preferentemente en la comprensión de los problemas y angustias que afectan a los conglomerados para los cuales y en cuyo beneficio se elabora la ley fundamental de un Estado y todas las otras emanaciones del poder público, destinado a buscar por todos los medios lícitos y altruistas la bienandanza de los pueblos. Las Constituciones sin garantías son el látigo del que se sirven los déspotas, caciques y tiranos para atormentar a la colectividad, para humillarla y para destruirla a corto o a largo plazo, empleando los métodos abominables en los cuales se especializaron los regímenes totalitarios y sus serviles y menguados copiadore.

Este fundamental capítulo de las Garantías comienza por ser eminentemente nacionalista, pues su artículo 107 prescribe que: *“Nadie podrá ser funcionario público en el Ecuador sin ser ecuatoriano en ejercicio de los derechos de ciudadano”*.

El artículo 108 es indudablemente de honda trascendencia política y social, ya que es un positivo paso hacia la abolición de la esclavitud, problema que abordará poco después y con notable éxito el General José María Urbina. El artículo en referencia proclama que: *“Nadie nace esclavo en la República, ni puede ser introducido en ella en tal condición sin quedar libre”*.

Además, por primera vez en nuestra legislación se establece una de las conquistas de orden humano fundamental en el precep-

to contenido en el artículo 116, que textualmente reza: "*Todo ciudadano se presume inocente y tiene derecho a conservar su buena reputación, mientras no se le declare delincuente conforme a las leyes*".

Mientras la Constitución de 1835 señala como requisito para la reforma de ella "el que hubieran transcurrido por lo menos seis años", la que estudiamos reduce el término a cuatro años, con la salvedad contemplada en el artículo 142, que pone de relieve el espíritu religioso de la época y que establece que: "El poder que tiene el Congreso para reformar esta Constitución, no se extenderá nunca al artículo 13 del título 3º, que habla de la Religión del Estado".

El equilibrio de poderes, el ordenamiento sensato de las prescripciones legales y la evolución misma que denotaba la Carta Fundamental de 1845 constituían prenda segura de su mantenimiento y durabilidad, con sus apropiadas y convenientes reformas cada cierto lapso en consonancia con el ritmo de evolución de la sociedad. Sin embargo, factores diversos conspiraron contra su vigencia y contra los anhelos sinceramente progresistas de sus inspiradores y defensores. Las ambiciones y los personalismos no pudieron ser frenados oportunamente y en el panorama político surgen de inmediato dos fenómenos sociológicos que desembocarán bien pronto e incontinentemente en la aguda crisis de 1859: el civilismo y el militarismo nacionales, ninguno de los cuales fue capaz de responder a las apremiantes exigencias del momento histórico y a la ansiedad general que reclamaba paz y superación.

Bajo tan sombríos y amenazantes auspicios, la Constitución que invocamos sólo registró efímeramente hasta el año de 1851, en que el *civilismo nacional* revela su debilidad y tiene que acudir a un nuevo proceso de reestructuración constitucional mediante la *Carta Fundamental de 1851*, que en términos generales sigue el sistema de las anteriores no floreas, pero que añade un capítulo relativo al Consejo de Estado, que resulta de todos modos una innovación.

Roca, Ascázubi y Noboa habían sido los representantes del civilismo nacional, que declinó tristemente en 1852, para dar paso al *militarismo nacional*, que en mucho resultó una ridícula caricatura de aquel otro foráneo y detestable que tuvo en Flores su caudillo y castigo.

La Constitución de 1852, que se dicta bajo los todopoderosos auspicios del General José María Urbina, comienza declarando que se propone "hacer las reformas convenientes a la Constitución de 1845, conforme a la voluntad expresa de los pueblos..." En efecto se inspira generalmente en la de 1845, añadiéndose un precepto importante por el cual queda abolida la pena de muerte para los delitos puramente políticos, de acuerdo a la garantía constitucional contenida en el artículo 130. El reeditar, como si dijéramos, la del 45 pone de relieve el buen criterio de las gentes que tienen sobre sus hombros la responsabilidad de la conducción del Estado ecuatoriano en esa hora. Por otra parte, con una Carta Política de acentuadas expresiones liberales, un Gobernante liberal, como fue Urbina, pudo haber llevado a la práctica la abolición de la esclavitud y otros aspectos avanzados en el manejo de la cosa pública; empero sus áulicos y tal vez hasta cierto punto su condescendencia sembraron el terror en el país e imperó la violencia, la arbitrariedad, y todos los agravantes de un régimen pretoriano acabaron por desprestigiar al primer representante del militarismo nacional.

Pero al Ecuador le estaba reservado uno de sus minutos más trágicos. Por lo expuesto brevemente en el acápite anterior, el militarismo nacional no estuvo en capacidad ni a la altura de la inmensa responsabilidad que implica la conducción de un pueblo hacia sus metas de esperanza y el servicio desinteresado y eficiente de la colectividad. Ni en lo interno ni en lo externo hubo la gestión consciente para amagar peligros, confrontar problemas y sortear soluciones, y entonces advino la *crisis de 1859*, que en lo internacional nos presentó el fantasma del Perú imperial e imperialista de siempre, bloqueando el Golfo de Guayaquil y amenazando con



la invasión total (como otras tantas veces); y en lo interno, la más angustiosa anarquía, con gobiernos que iban surgiendo por doquiera con una especie de manía engendradora de caos y a la usanza del medioevo. El Gobierno central estaba en manos del General Francisco Robles, sucesor y amigo de Urbina; en Guayaquil se había alzado con el mando el General Guillermo Franco; en Loja, el patricio don Manuel Carrión y Pinzano había proclamado su autonomía; el General José María Urbina intentaba un nuevo golpe de estado que, con su fisura con Robles, patentizara el régimen de los "gemelos", como se criticaba en esas horas aciagas; Cuenca y otros sectores del país jugaban también a la política haciendo sus castillos en el aire; en Quito, finalmente, del volcanismo escénico surge un triunvirato con mayor poder, promesa de seriedad y garantía de patriotismo: Gabriel García Moreno, Pacífico Chiriboga y Jerónimo Carrión. Pero quien absorbió todo fue el primero, designado Director General de la Guerra. Y no obstante su peligroso contacto con el Perú (que ha dado margen para que se hablara de los paréntesis de traición de García Moreno), su gestión activa y desesperada para obtener un protectorado extranjero de Francia o España y su reconciliación y combinaciones con el General Juan José Flores, es incuestionable que Ecuador pudo salir de aquella terrible encrucijada gracias a que de todos sus errores y falacias García Moreno pudo poner a prueba una condición excepcional en esos instantes desdibujados: temeridad y audacia, férrea voluntad y celeridad no acostumbrada por nuestras gentes que todo, aun lo supremo, dejan para mañana.

Empero y luego de salvada la crisis habrá de centralizar en sí poderes y facultades, como amplio y "justo" botín a su enérgica y decisiva intervención, y aunque también quisiera perpetuarse en el mando autoritario, su dictadura habrá de limitarse, porque a nuestro pueblo jamás le agradaron ni dictadores ni déspotas ni tiranos ni caciques ni demagogos, por cierto, y se verá forzado a fabricar a su antojo la Convención Nacional de 1861, que tendrá como a su Presidente otra vez al odiado e indeseable Juan J. Flores, rehabilitado por obra y gracia del dictador García Moreno.

La Constitución de 1861, como la de 1843, comienza por prescindir, y con razón, de la invocación del "nombre de Dios en vano", y en lo principal se inspira en las anteriores y especialmente en las de 1845 y 1851, lo que a primera vista denuncia dos cosas: a) la poca ingerencia del General Flores en su estudio y elaboración, porque contraría aún en las bases su conformación mental y su línea política; y, b) o en verdad García Moreno continuaba manteniendo sus ideas primitivas en materia política, como liberal, revolucionario y hombre progresista; o si ya se había operado pudo influir para el planteamiento y estructuración de la Carta Fundamental cuyo estudio nos ocupa.

Sin embargo, una Constitución tan amplia, con garantías fundamentalmente humanas, propiciadora de un régimen de libertad y concordia, no podía satisfacer al campeón en materia de "insuficiencia de las leyes", y muy pronto y abiertamente prescindió de ella, aunque tratando de mantener ciertas apariencias; pero violó las principales garantías, inclusive y en primer término aquella mediante la cual quedaba abolida la pena de muerte por delitos políticos; luego se reservó para sí todos los poderes. Claro está que con exagerada energía emprendió en muchas tareas que indudablemente debían propender al adelanto material del país.

La brillante pluma contemporánea, que con severidad maneja Alfredo Pareja Diezcanseco, al reconstruir el proceso vital ecuatoriano en su hermosa Historia, refiriéndose a personaje tan discutido como Gabriel García Moreno, tiene expresiones agudas que en realidad invitan a reflexionar. Cuando habla de sus faltas dice, por ejemplo, que las comete "conducido inexorablemente por su criterio de señor colonial". Al recordar sus cartas a Emile Trinité opina entre otras cosas lo siguiente: "García Moreno quería entregar el Ecuador a Francia no a causa del estado anárquico de 1859. Ninguna desesperación del momento le hizo dar ese paso. Por el contrario, fue un *proyecto reflexivo, de mandatario extraño en tierra de indios, que no amaba*. Que Francia no haya querido recibir el regalo, es otra cosa..." (?)

En relación con el proceso de la crisis de 1859, Pareja Diezcanseco tiene estas graves apreciaciones. “A pesar de todo, García Moreno aparece como necesario —después de su ruptura con Castilla— para salvar a nuestro país en 1860. Necesario por su extraordinario carácter de luchador, por su energía inagotable, por sus facultades de organizador. La historia tiene designios así de extraños: pues García Moreno, no obstante, no es ni pudo ser un creador de nuestra ecuatorianidad: salvo lo aparente, actúa en la superficie, quiere el orden por el orden, no penetra en las entrañas de la Nación ni la entiende ni la puede amar. No habría de amarla quien pacta con el invasor peruano, quien quiere entregarla a la codicia de una potencia extranjera, quien no comprende el destino de la libertad americana, ni quien se atreve a exclamar: “No he nacido para gobernar en pueblos tan corrompidos y abyectos”. (*)

“Hay cierta innoble actitud en el empleo de estas palabras para calificar a un pueblo que se aspira a gobernar, continúa Pareja. Hay una soberbia de patrón, al que no le importa la condición humana de sus esclavos. Hay una insolencia contra la verdad y una horrenda injusticia contra los seres mantenidos en la ignorancia y en la miseria. No, no fue nunca, ni lo es, el pueblo ecuatoriano un pueblo corrompido y abyecto. Repugna repetir los términos, y ha de hacerse, sólo para afirmar la heroica, generosa y patriótica virtud de los ecuatorianos, no correspondida por gobiernos como el garciano. Nuestro pueblo se dejó matar en las calles y en las fronteras por defender lo que hombres como García Moreno comprometieron en aventuras condenables”.

Estos párrafos de la Historia del Ecuador de Alfredo Pareja Diezcanseco claro está que imponen a los ecuatorianos el deber de meditar con hondura y a porfía, porque si bien es cierto que jamás la historia se repite (no creemos en ese lugar común), hay procesos en el acaecer humano que se influyen, imitan y remedian, y a fuerza de propagar ciertos detalles aislados se tiende a

(*) WilfridoLOOR: “Cartas de García Moreno”, tomo III, página 163.

perpetuar la ruta del encumbradero, sin la necesaria y serena revisión de los hechos sociales y de la intención que los guió. Pero lo crucial no radica allí precisamente, sino que en las horas de incertidumbre y desconcierto se pretende volver atrás, cuando el mandato de la historia es adelante siempre, nunca de regreso. Así se hacen los pueblos y así se forjan sus héroes y su historia; la ley de la evolución es ley natural que impera por sobre los sepulcros y los cadáveres.

Los cuatro años de administración de García Moreno pusieron de manifiesto la condición del hombre nacido para organizar; amargado por el contraste existente entre Francia, en donde se había formado, y su patria, trató aceleradamente de igualar posiciones, pero para ello sacrificó la libertad y autoritariamente y por el régimen del miedo y del terror comenzó a hacer cosas buenas y también cosas muy malas. Al final de su ejercicio, en 1865, auspició el ascenso al poder de su amigo y compañero don Jerónimo Carrión y más tarde del austero ciudadano doctor Javier Espinosa, a ninguno de los cuales dejó ejercer la primera magistratura libremente y les truncó en hora prematura su gestión gubernamental, para captar otra vez el mando mediante golpe de estado, el 17 de enero de 1869, al grito destemplado de la necesidad de un Ejecutivo todopoderoso, e incitando a la lucha denodada en favor de la tesis de la insuficiencia de las leyes; con todo lo cual ha de gestarse una nueva Carta Política, (la octava, en un brevísimo lapso de treinta y nueve años), que más horrorizó a los ecuatorianos y que era al mismo tiempo la definición del pensamiento del autócrata y del que pretendía el control total del Estado a través de las peligrosas llaves religiosas.

La Constitución de 1869, como la tristemente célebre de 1843, fue repudiada desde su engendramiento y unánimemente por el pueblo ecuatoriano, que la denominó con odio y desprecio "*La Carta Negra*". Tal denominación no libera, en parte, de entrar a formular otra suerte de comentarios, porque en sí es elocuente y expresa el desagrado de nuestros mayores, por tres aspectos en



esencia: a) la manera de concebir el problema religioso; b) la concentración de fuerza para el Ejecutivo, en detrimento de los otros Poderes del Estado y de la seguridad y libertad de los asociados, dada la psicopatología del hombre que iba a gobernar amparado en tales preceptos constitucionales; y, c) el debilitamiento de las garantías y de la libertad, en definitiva.

En lo tocante a lo primero, la Carta Fundamental de que nos ocupamos establece algunas disposiciones que tienden a constituir el Estado Católico, por encima y por debajo del Estado Político. El artículo 9º dice textualmente: "La Religión de la República es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión de cualquier otra, y se conservará siempre con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar". Es decir, se incorporan a nuestra legislación y como fuentes del Derecho Constitucional: los mandamientos y otras leyes divinas y del Derecho Canónico, en todo aquello en que no se opusieran a las razones de Estado y a las veleidades y pasiones del severo e inflexible Mandatario, que olvidó que leyes divinas y humanas son: no matar, no mentir, no odiar, no robar, no desear a la mujer de tu prójimo, etc., etc., y que el fundamento de la doctrina cristiana descansa en esa columna ciclópea e incommovible a través de siempre y que es el gran mandamiento del amor: Ama a tu prójimo como a tí mismo y no hagas a otro lo que no quieres que te hagan a tí.

Pero el punto neurálgico y crítico en esta materia no está precisamente en la disposición que comentamos y que, mediante el Concordato, alcanzó validez plena, sino en los requisitos puntualizados para gozar del derecho de ciudadanía, que imponían en primer término la condición inexcusable de "ser católico", con lo cual de hecho se invadía el terreno respetabilísimo del espíritu, del fuero interno.

La religión, como quiera que se la juzgue y mire, es después de todo el ligamento espiritual entre el hombre y la divinidad. La

vida humana nos revela que las religiones han sido cambiantes; que no se han mantenido inalterables y que han habido tantas como pueblos y naciones; que también han sido sometidas al proceso evolutivo integral, y que unas veces el hombre adoró a un guijarro, a un río, a un árbol, a una montaña, al sol. otras veces a un varón extraordinario y bueno o a un ser supremo e invisible; y que también el hombre ha adorado a la razón, como a su divinidad única e infinita y que mañana, tal vez, tenga que elevarse más o humanizarse hasta tal punto que en su propio espíritu descubra la explicación de los interrogantes del mundo y de la vida y que, encerrándose en su "yo", halle la paz interior y la verdad. Por ello, nada más respetable e inviolable en la persona humana que el secreto interior suyo: sus conflictos, sus dudas, su inconformidad, su ignorancia, sus ideales, su empequeñecimiento, sus esperanzas, su fe. La religión siempre será una expresión espiritual de magnitud y que ocupará la superestructura humana. La política, a su vez, aspira a ser humana, pero hasta nuestros días ha llegado sólo a los planos infrahumanos. (Siempre ha habido opresores y oprimidos). No puede, pues, mezclarse lo uno con lo otro; como son distintas y opuestas las órbitas del sol, de la luna, del universo. Los gobiernos tienen que respetar la personalidad humana integral y singularmente su esfera interna, íntima; jamás deben tener la pretensión de uniformar el espíritu del hombre, porque aquello de la "igualdad" también es otra de las bellas utopías para sorprender y embelesar a los incautos.

Muchos ecuatorianos en esos entonces se llamaban a sí mismos católicos (creo que un porcentaje bajísimo y angustioso practicaba la maravillosa literatura cristiana) y sin embargo ellos reaccionaron porque entendieron que se lesionaba la integridad de su espíritu, que es lo único después de todo que puede y debe conservarse en la cúspide impoluta. Una buena porción de compatriotas ni en nuestros días siquiera ha entendido los fundamentos del catolicismo y otros son escépticos o aspiran a respaldarse en las ciencias y sus comprobaciones, o exigen que se eduque a nuestras generaciones en el conocimiento de la historia y filosofía de todas

las religiones y quieren ver practicar sus principios, para fijar contrastes y distancias y para escoger libremente aquello que eleve su espíritu y su razón y establezca equilibrio entre la verdad subjetiva y la objetiva, que ha penetrado conscientemente en el imperio de su entendimiento y de su emoción también, para no aceptar ciegamente lo que imponga el dogma y para no vivir utilitariamente, buscando el premio o temiendo la condenación eterna.

Lo evidente es que dentro de la República del Ecuador se trató de crear una nueva república, católica eso sí, que controlada triplemente desde el confesionario, el público y la cátedra resultaría insuperable. Si aun los que se decían católicos protestaron por tales principios constitucionales, con mayor razón quienes estaban al margen de esa religión o se habían convertido al escepticismo después de contemplar tanta miseria y miseria.

Pero para que la vigilancia religiosa operara con mayor eficacia y cerrando el cerco de la colectividad, se introdujo la hábil muletilla contenida en el numeral primero del artículo 13º, relativa a las causas para la suspensión de los derechos de ciudadanía y que reza textualmente: "Por pertenecer a las sociedades prohibidas por la Iglesia". De modo que ni siquiera en el estado católico podía obrarse libremente y peor aún apartarse de las directivas y consignas eclesiásticas. Como la naturaleza del hombre le impone vivir en sociedad y cumple mejor sus aspiraciones cuando está integrando pequeños núcleos o células sociales, mediante la disposición citada era muy fácil eliminar a cualquier ciudadano que no fuera dócil instrumento de la Iglesia y del régimen teocrático. y todo ello fue puesto en práctica sirviéndose de elementos inquisitoriales que estaban atentos a la existencia diaria del prójimo, con un control pertinaz e hipócrita.

En lo concerniente a los Poderes del Estado, la Constitución creó un ejecutivo fuerte, que todo lo absorbía y que imperaba por encima de todos y de todo, tal como lo vamos a demostrar sucintamente. En primer término el artículo 56º prescribía que el "Pre-

sidente de la República durará en sus funciones seis años, y terminará en el día señalado por la Constitución. Podrá ser elegido para el período siguiente; más para serlo por tercera vez, deberá mediar entre ésta y la segunda elección el intervalo de un período”.

Empero el artículo 59º podía justificar hasta el abuso del poder, porque tiene un alcance excepcional e ilimitado; dice: “La administración y Gobierno del Estado están confiados al Presidente de la República. Su autoridad se extiende a cuanto tiene por objeto la conservación del orden interior y la seguridad exterior de la Nación, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes”.

Entre las atribuciones especiales consignadas en el artículo 60º, el Poder Ejecutivo gozaba de tres, que merecen ser citadas por su originalidad y porque de ellas se deriva en buena parte su poder:

- “I) Convocar al Congreso en el período ordinario y extraordinariamente cuando lo exija la conveniencia pública, *removiendo los obstáculos que puedan impedir su reunión*”.
- “II) Concurrir a la formación de las leyes...”; y,
- “III) Tener la suprema inspección de todos los objetos de policía y establecimientos públicos de instrucción y beneficencia conforme a los reglamentos, estatutos y leyes que los rijan” (Corresponde al numeral noveno del artículo que revisamos).

En definitiva, la ingerencia del Ejecutivo era completa y tanta que parecía que estaba facultado para ejercer una especie de tutoría ilimitada y forzosa.

Esta Constitución no pudo prescindir del Consejo de Estado, el mismo que tenía una estructura de lo más típica, convertido en un verdadero apéndice del Ejecutivo o en un Ejecutivo de camarilla y ampliado según las conveniencias del gobernante, pues en el artículo 69º se contemplaba que: “Habrá un Consejo de Es-



tado, presidido por el Presidente de la República y compuesto por los Ministros Secretarios del Despacho, de un Ministro de la Corte Suprema, de otro del Tribunal de Cuentas, de un eclesiástico y de un propietario (?), que tengan las calidades que se requieren para ser Senador, nombrados por el Presidente”.

El Poder Legislativo tenía expresión a través del Congreso de la República, el mismo que resultaba restringido en el tiempo y en sus funciones, pues se debía reunir cada dos años y estaba integrado por Senadores y Diputados, que ejercían sus facultades durante nueve y seis años, respectivamente, no siendo privativo de él la actividad conformadora de la ley, como se enunció antes.

Las garantías constitucionales que habían seguido un curso evolutivo interesante, al compás de la marcha de los tiempos y que en las Cartas Políticas de 1835, 1845, 1852 y 1861 se expresaron en términos justos y equilibrados, propendiendo a la implantación de un sistema de libertades, sufrieron en la Constitución que comentamos un golpe de gracia, o porque fueron suprimidas las principales, o porque fueron modificadas con grave quebranto de los imperativos humanos, o porque habiéndoselas incluido teóricamente, se colocó a todos los individuos bajo el estricto control del Jefe del Estado, aun en aspectos que competían a su vida privada y a su dignidad. El artículo 109, por ejemplo, es una demostración palmaria de lo dicho, cuando establece que: “Los ecuatorianos tienen el derecho de asociarse sin armas, con tal que respeten la religión, la moral y el orden público. *Estas asociaciones estarán bajo la vigilancia del Gobierno.* Los institutos católicos establecidos en la República no serán extinguidos ni disueltos sino de acuerdo con la Santa Sede”.

El artículo 115º refleja a las claras las intenciones de su inspirador y es el único caso en el Derecho Constitucional Ecuatoriano, puesto que una Carta Política no puede estar sujeta al capricho u opinión de un mandatario y se la dicta para que tenga una existencia ni tan fugaz ni tan prolongada, que pueda permitir que

transcurrido algún tiempo se logre captar con precisión cuáles son sus aspectos positivos o negativos; su bondad o su ineficacia, para proceder a su revisión o reforma pausada, meditada y necesaria. Sin embargo, frente al problema propuesto, el Gobernante que siempre planteó la cuestión previa de la "insuficiencia de las leyes", quería tener una puerta abierta y fácil, porque si la Constitución podía reformarse en cualquier tiempo y el Jefe del Estado tenía facultades ya para convocar al Congreso cuando a bien tuviere, ya para preparar proyectos de leyes, ya para concurrir a la formación de ellas, etc., etc., con su autoridad todopoderosa se reservaba la atribución de suplir esa insuficiencia de las leyes en todo momento, sin limitación alguna. El artículo 115º mantiene que:

"En cualquier tiempo que el Congreso juzgue conveniente la reforma de algunos artículos de esta Constitución, podrá proponerla para que de nuevo se tome en consideración en otra legislatura ordinaria; y si entonces fuere también ratificada por la mayoría de cada una de las Cámaras procediéndose con las formalidades prescritas, la reforma será válida, si la mayoría de los sufragantes la aprueba, votando por SI o NO. Pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en los artículo 9º, 14º y 15º".

Con esta Carta Fundamental, García Moreno emprendió en su obra constructora, que resultó mejor que la de sus primeros tiempos. Pudo implantar un régimen de terror de 1869 a 1875, e iba a iniciar una nueva administración hasta 1881, cuando la sangre de Maldonado, Borja, Ayarza y los de Jambelí puso en manos del verdugo el puñal vengador. Ese gran Capitán de las ideas que fue Juan Montalvo predijo su caída y en "La Dictadura Perpetua", puede leerse: "García Moreno dividió al pueblo ecuatoriano en tres partes iguales: la una la dedicó a la muerte, la otra al destierro, la última a la servidumbre"... "García Moreno no se va todavía, el esfinge no se mueve: su castigo está madurando en el seno de la Providencia; mas yo pienso que se ha de ir cuando menos acordemos y sin ruido: ha de dar dos piruetas en el aire, y se ha de desvanecer, dejando un fuerte olor de azufre en torno suyo"... "Y

digan ustedes que el Ecuador, reinando García Moreno, ha alcanzado una gran suma de progreso moral. Sin libros, sin lectura, ¿quién se civiliza?, ¿quién se instruye? El soldado sobre el civil, el fraile sobre el soldado, el verdugo sobre el fraile, el tirano sobre el verdugo, el demonio sobre el tirano, todo esto nadando en un océano de sombras corrompidas”.

Viene haciéndose un lugar común entre los ecuatorianos atribuir al egregio Montalvo la frase “*mi pluma lo mató*”, en relación con la caída del Tirano; mas no hay prueba alguna al respecto ni escrito que conozcamos del que aparezca tal expresión. Empero, cuando conoció del asesinato del 6 de Agosto de 1875, tuvo enunciaciones como las siguientes: “Le han quitado la vida unos cuantos Murcios, romanos de pelo en pecho, no por apartar a un lado su persona, sino por destruir su obra, jurando ante los dioses, puesta la mano en el brasero, no cometían vileza ni delito”... “Si García Moreno muriera en su cama, el pueblo ecuatoriano habría quedado señalado para siempre con la marca del esclavo; ha muerto a puñaladas y sus víctimas poseen ya su título para la consideración de las naciones libres”.

Así termina el segundo ciclo de ecuatorianidad: se lo había forjado con sangre y hubo también de culminar sobre los torrentes rojos. García Moreno ha pasado a la historia como un déspota ilustrado y todavía quedan sus obras materiales, hechas con singular presteza y habilidad e implacable ansiedad a trueque de la libertad y del silenciamiento de la voz del espíritu y de la clausura de la inteligencia. Pero la inteligencia, como la libertad, como la justicia, no mueren; brotan purificadas e impolutas después de las grandes crisis. Todo aquello constituirá la siembra bienhechora para la insurgencia del 95 y otras clarinadas del acaecer patrio.



No pocos escritores de aquí y de allá han intentado hacer la reconstrucción de la figura garciana, tan compleja, tan cambiante, tan tropical.

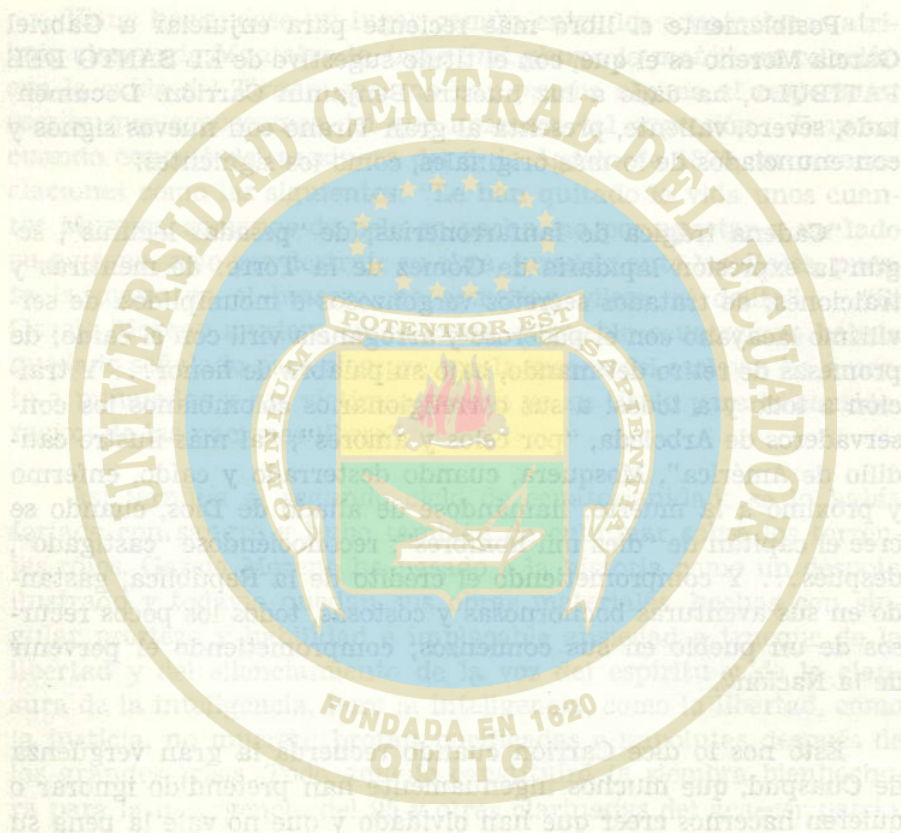
Patee, Gálvez, Agramonte, Berthe, Andrade, Gómez Jurado, Loor, Robalino Dávila, Carrión, entre otros, han trazado los perfiles desde su ángulo de sustentación, a veces armados de tónica esencialmente apasionada, porque también el personaje cuyo retrato se ha propuesto reúne los caracteres apasionantes para quien quiera que los contemple.

Posiblemente el libro más reciente para enjuiciar a Gabriel García Moreno es el que, con el título sugestivo de EL SANTO DEL PATIBULO, ha dado a luz nuestro Benjamín Carrión. Documentado, severo, valiente, presenta al gran Tirano con nuevos signos y con enunciados de lo más originales, como los siguientes:

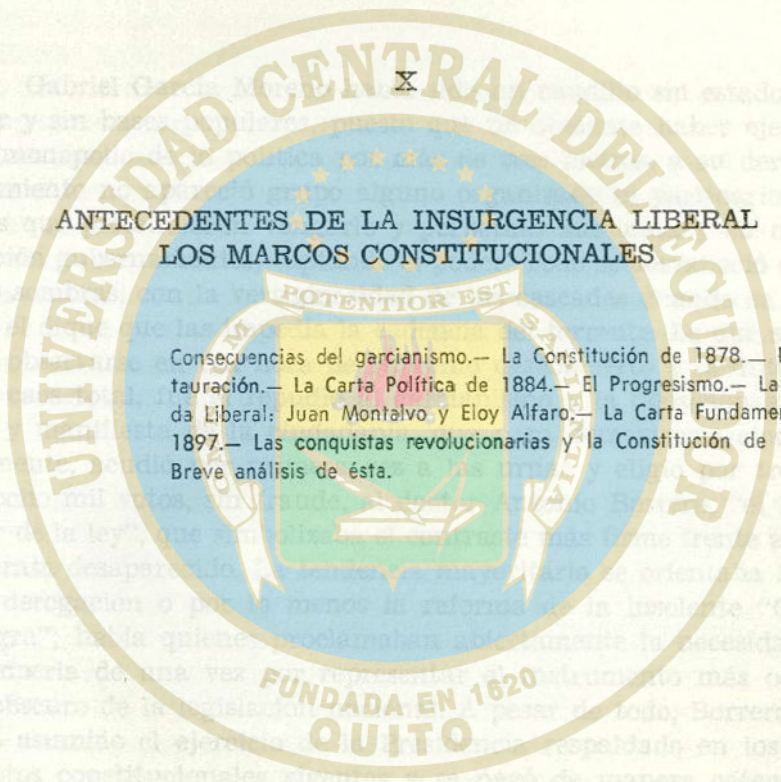
“Cadena trágica de fanfarronerías; de “pesadas locuras”, según la expresión lapidaria de Gómez de la Torre; de mentiras y traiciones; de tratados secretos vergonzosos e incumplidos. de servilismo lacayano con el poderoso y arrogancia viril con el caído; de promesas de retiro del mando, bajo su palabra de honor... Y traición a todo y a todos: a sus correligionarios colombianos los conservadores de Arboleda, “por celos y amores”; “al más ilustre caudillo de América”; Mosquera, cuando desterrado y caído, enfermo y próximo a la muerte; llamándose de aliado de Dios, cuando se cree el capitán de “diez mil hombres”; reconociéndose “castigado”, después... Y comprometiendo el crédito de la República, gastando en sus aventuras bochornosas y costosas, todos los pocos recursos de un pueblo en sus comienzos; comprometiendo el porvenir de la Nación”.

Esto nos lo dice Carrión cuando recuerda la gran vergüenza de Cuaspud, que muchos ingenuamente han pretendido ignorar o quieren hacernos creer que han olvidado y que no vale la pena su reminiscencia.

...Barrón, Gálvez, Aguirre, Bertrán, Andrés, Gómez, Urquiza,
León, Robalino, Dávila, Carrón, entre otros, han trabajado por
ellos desde un ángulo de sustentación a veces sumamente técnico
esencialmente apasionado, por que la misión de la Universidad
fue el primer requisito de los estudiantes apasionados por quien
quiera que los contemple.



...No se puede decir que la Universidad Central del Ecuador
sea una institución que ha sido creada para servir a la
ciudad de Quito.



ANTECEDENTES DE LA INSURGENCIA LIBERAL LOS MARCOS CONSTITUCIONALES

Consecuencias del garcianismo.— La Constitución de 1878.— La Restauración.— La Carta Política de 1884.— El Progresismo.— La Cruzada Liberal: Juan Montalvo y Eloy Alfaro.— La Carta Fundamental de 1897.— Las conquistas revolucionarias y la Constitución de 1906.— Breve análisis de ésta.





Gabriel García Moreno había sido un caudillo sin estado mayor y sin bases populares, puesto que no obstante haber ejercido el monopolio de la política por más de tres lustros, a su derrumbamiento no apareció grupo alguno organizado ni partidarios suyos que pretendieran vengarlo y perpetuar sus ideas y su orientación gubernamental, captando el poder. Todo se desvaneció entre las sombras, con la vertiginosidad de las cascadas cuando se rompe el dique que las impedía la cadencia del torrente. Lo que si pudo observarse en esa hora de supremo desconcierto y de intentos de caos total, fue el repudio al garcianismo y la oposición expresa y manifiesta de la ciudadanía, que para demostrarlo elocuentemente, acudió por primera vez a las urnas y eligió por treinta y ocho mil votos, sin fraude, al doctor Antonio Borrero, "el hombre de la ley", que simbolizaba el contraste más firme frente al autócrata desaparecido. La tendencia mayoritaria se orientaba hacia la derogación o por lo menos la reforma de la insolente "Carta negra"; había quienes proclamaban abiertamente la necesidad de romperla de una vez por representar el instrumento más odioso y oscuro de la legislación nacional. A pesar de todo, Borrero había asumido el ejercicio de la Presidencia respaldado en los preceptos constitucionales vigentes y se negó de manera categórica a todo aquello que traspasara el dintel de lo estrictamente legal. Obró, pues, como magistrado probo y responsable, pero no comprendió la psicología de nuestro pueblo ni se compenetró de los imperativos del momento histórico. La misma Carta Fundamental de 1869 le franqueaba fácilmente el camino para la reforma cons-

titucional; o, ante el clamor unánime, bien pudo haber convocado a una Convención Nacional, para que pusiera en vigencia, por ejemplo, la de 1861 o para que dictase una nueva que respondiera a los ideales generales de paz, progreso y libertad sobre todo. Su testarudez legalista precipitará su caída. Los ciudadanos amantes de la libertad no podían resignarse a tanta lentitud, y ellos propiciaron la convulsión decisiva que tuvo en el General Ignacio de Veintemilla su principal motor.

Precisamente esa promoción ideológica presionó al dictador Veintemilla a convocar cuanto antes una nueva Convención Nacional, la misma que se reunió en 1878, presidida por el General José María Urbina e integrada por varones insignes como Pedro Carbo, Federico González Suárez, Juan Bautista Vásquez. El ilustre Juan Montalvo, que había sido elegido para representar a la provincia de Esmeraldas, se negó a incorporarse al Parlamento, pese a las gestiones activas de Eloy Alfaro, que le insinuaba asumir sus funciones para orientar doctrinariamente a la Convención y para iniciar desde esa tribuna una abierta y decidida lucha política. Obra de aquella Asamblea fue la novena Carta Fundamental de la República.

La Constitución de 1878 sigue la pauta trazada por las anteriores de carácter liberal y democrático: equilibrio de los poderes del Estado y amplísimas garantías ciudadanas, como: la inviolabilidad de la vida; abolición de la pena de muerte para delitos políticos y por vez primera para crímenes comunes, con excepción del parricidio y el matricidio; libertad de los esclavos; prohibición de torturas y azotes, de servicio forzoso que no esté ordenado por las leyes; seguridad individual, etc., etc. Pudo, por ello, haber sido la norma jurídica precursora de la transformación liberal definitiva sin el recurso de la violencia. Su mantenimiento y vigencia habrían constituido el preliminar de preparación al que se sometían los ecuatorianos para forzar los cauces de su revolución. Mas, la ambición del Capitán General determinó que no se ciñera a ella, la reformara de acuerdo a sus conveniencias y necesidades, y que una

vez concluido el mandato constitucional se proclamara por segunda vez Dictador. Y el país tiene que atravesar por una etapa que alcanza los contornos pintorescos de la policromía y de la paradoja; nos recuerda a veces el retorno a otras horas de la historia humana, en que a fuerza de ignorarlo todo y de buscar el disfrute pleno hasta se contagia a los demás "raciones" de un estado permanente de jolgorio: la Guerra del Pacífico, en especial, y otras confrontaciones internacionales, abren a Ecuador las puertas de la abundancia y de la felicidad. Nuestros productos nobles pueden salir con ventaja y demanda a diversos mercados mundiales, lo que redundaría en una positiva holgura económica, que no acertamos a aprovecharla. Muchos pueden disfrutarlos, pero desde arriba se logra estimular la alegría nacional en forma desacostumbrada e inverosímil, sin medida y con exageración. El Gobierno, pues, se olvida de sus aspiraciones liberales y de tendencia revolucionaria y desvirtúa su esencia con el despilfarro y otras anomalías e irregularidades que no permiten el encauzamiento de los problemas. Y cosa singular, un abigarrado sector popular y el Ejército también rodean a Veintemilla y le permiten perpetuarse en el poder (1876-1883), porque tuvo dotes excepcionales con ellos y los mantuvo satisfechos, libres de temor, de miseria y de tristeza...

Y no hay que olvidar, por otra parte, el papel principalísimo que incumbe a su sobrina *Marietta de Veintemilla*, una de las mujeres de más arraigada prosapia mental, volitiva y psíquica que ha producido la Patria y que cumple una misión noble y de trascendencia, constituyéndose en mentora de las conquistas espirituales y jurídicas de la mujer ecuatoriana, por cuya reivindicación plena habrá de dar su existencia íntegra y superior.

La Restauración, que adviene luego, se propone poner en orden las cuestiones políticas y administrativas y acabar con la ilegalidad, el abuso del poder y proclama el retorno a la constitucionalidad; por ello el primer paso es la reunión de la Convención Nacional de 1883, que congregó en su seno a lo más representativo de los sectores conservador y liberal. Dictó la décima Carta Fundamental, que mantiene en términos generales los sistemas e



instituciones de aquellas anteriores que bien podríamos decir que fueron decididamente liberales y democráticas, porque trasladaron a la letra de la ley el espíritu caudaloso del pueblo, que asumía papel activo para el mantenimiento de sus conquistas máximas: justicia y libertad.

La Constitución de 1884, no es otra cosa que una reedición casi textual de la de 1878, con muy pequeñas innovaciones, como las siguientes: a) por vez primera en nuestro Derecho Constitucional se prescinde de requisitos de orden económico para el ejercicio de las funciones públicas; b) se limitan las facultades extraordinarias del Ejecutivo, c) se crea el Jurado, dentro del mecanismo del Poder Judicial; d) la pena de muerte se contrae exclusivamente para el asesinato; y, e) es la primera Carta Política nuestra que no establece diferencia alguna entre nacionales y extranjeros, para el goce de las garantías generales.

Si bien es verdad que el mencionado instrumento jurídico satisfacía relativamente las aspiraciones ciudadanas, empero lo que causó sorpresa fue la elección de Presidente de la República, que recayó en la persona de don José María Plácido Caamaño, perteneciente a la extrema conservadora y sin las líneas sobresalientes para ejercer la primera magistratura. Además, representaba una especie de vuelta al temido y odiado garcianismo. Pudo mantenerse en el Poder durante un período completo y esa fue su única habilidad. Los historiadores han dicho de él que en 1888 dejó el mando sin pena ni gloria y que fue la mediocridad convertida en Presidente.

A Caamaño le sucedió en la dirección del Ejecutivo el segundo Flores, el doctor Antonio Flores, que asimismo pudo ejercer la primera magistratura por un cuatrienio completo hasta 1892.

La Cruzada liberal y la Carta Política de 1906

Pero Ecuador iba entrando en su madurez e iba preparándose para algo nuevo y grande, que se gestaba fecunda y emociona-

damente por doquiera. *Juan Montalvo*, desde todas las tribunas de aquí o de allá, proclamaba en voz alta y libre de temor, la necesidad de estrangular los métodos medioevales imperantes, liquidando sistemas teocráticos coloniales cargados de caciquismo, para dar paso al régimen de la libertad y la justicia; y su palabra enardecida tenía la vibración de clarinada con eco en todos los confines; las gentes de todas las escalas la recibían como el nuevo evangelio ecuatoriano. Y había nacido ya el hombre predestinado que, para llevar en su espada capitana la unción de la voz montalvina, se requería. *Eloy Alfaro, nueva dimensión del abanderado de la Patria*, insurgía también en el escenario político con poder de su gestión y fe.

Sin embargo, todavía el país va a atravesar por un paréntesis que se lo ha definido como el *Progresismo*, porque algunos ciudadanos de esos entonces quisieron hallar la fórmula intermedia entre las explosiones extremas, una especie de tercera posición sui géneris. A los católicos en religión y liberales en política (liberales honrados, como se sigue musitando en nuestro Continente, no sin cierta malicia y sorna), les causaba espanto pensar que puedan repetirse los días garcianos y también no podían disimular mucho que se diga el pavor que producía en ellos la sola idea de la transformación; por ello planearon la transición. Es decir un paso entre el conservatismo y el liberalismo, algo así como una actitud centrista y por lo mismo de equilibrio y con signos de cobardía. Y claro está que consiguieron su objetivo frenando el impulso revolucionario, que tuvo que estacionarse por cerca de dos lustros.

Pero al fin hubo de marcarse con designios de perennidad la hora de la redención. En 1895, los ecuatorianos nos incorporábamos recién a los principios proclamados por la Revolución Francesa un 14 de Julio de 1789, y aspirábamos a encarnar en las entrañas de nuestro pueblo todo ese hermoso caudal de ideales que había constituido el más insigne y genuino patrimonio de los patriotas que vivieron y murieron por nuestra liberación, a través de una trayectoria de heroicidad y de ejemplo, repetida por centurias.

Ya era tiempo, porque todo pedía a gritos el cambio de cosas y de ideas y la instauración de una nueva estructura política e ideológica que descansara en esencia en el respeto a la libertad y dignidad humanas, como paso previo para llegar al encaramiento de los problemas de orden económico-social, sin lo cual no pueden invocarse ni la democracia ni la revolución.

Lastimosamente, ni siquiera en ese momento, Ecuador estaba preparado para tal transfiguración y ella costó muchas vidas, mucha sangre y un relativo paréntesis y descompás en el proceso evolutivo integral, que serán compensados ampliamente en los regímenes liberales que advendrán de inmediato.

“El General de las derrotas”, como se llamó malévola y cínicamente a Eloy Alfaro, fue proclamado Jefe Supremo, el 5 de Junio de 1895, en Guayaquil, y desde Centro América vino inmediatamente a asumir tan grave responsabilidad. Con celeridad pasmosa y con jerarquía de soldado experto —30 años de guerrear lo consagraban—, que luego le dejará la simbólica y cariñosa denominación de “Viejo Luchador”, organiza la marcha al Altiplano, en donde la frailecía entumecida con el hielo de los centinelas nevados de los Andes, había de levantarse con poderes ultraterrenos; y en jornadas de dolor y heroísmo de lado y lado, se abre Quito a su entrada triunfal. Su pañuelo rojo, desplegado al viento, es la bandera y no es mito; pero en él se identificaban los acentos broncos de la lucha y el despertar de la patria más libre y más justa.

Los vencidos se dieron en llamar —desde sus catacumbas— “Liberalismo Machetero”, al movimiento que había captado el Poder, sin meditar en los alcances y significado de la transformación y en que era la hora suprema de los pueblos y que en ese núcleo renovador orientaban varones superiores, como: Pedro Moncayo, Pedro Carbo, Abelardo Moncayo, Luis Felipe Borja, José Peralta, Juan Benigno Vela, Francisco Javier Aguirre; y que, según valiosa afirmación de un contemporáneo eminente, “contaba con militares ilustres —que, a la vez, eran también políticos y estadistas—

como Eloy Alfaro, Leonidas Plaza Gutiérrez, Emilio María Terán, Julio Andrade, Plutarco Bowen y Belisario Torres, y un sinnúmero de valores intelectuales y de juventud”.

Pero la tarea debía ser trascendental, inigualadamente difícil e incomprensible. La mediocridad y los prejuicios ocultos en todos los reductos se afanarán por detener la revolución y la marcha de la historia, pero habrán de estrellarse contra la muralla ciclópea de la decisión inquebrantable y de la más elocuente lección de austeridad cívica.

Empero, después de la hazaña había que concretar en el campo jurídico todas las reivindicaciones y esperanzas. Con tal propósito fue convocada la Asamblea Nacional de 1896, que en mucho se diluyó en la estruendosa oratoria parlamentaria y nos dejó de todos modos una nueva Constitución.

La Carta Fundamental de 1897 no puede ser en modo alguno la definición de la Revolución Liberal llevada al ordenamiento jurídico. Había otra prisa y otros apremios que impedían plasmar en preceptos el idearium de la transformación; de tal suerte que sólo años más tarde, en 1906, será dable llevar a la legislación el pensamiento que había presidido la insurgencia del 95.

En términos generales no difiere mayormente de las Constituciones anteriores no cesaristas, y ya lo sabemos por qué.

Ni siquiera en lo que a religión concierne puede prescindirse, como en las posteriores, de su invocación y así pues el Título tercero dice relación a ella, con su artículo 12º, que reza textualmente: “La Religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión de todo culto contrario a la moral. Los Poderes Públicos están obligados a protegerla y hacerla respetar”. Desde luego es una innovación en la materia y contrasta plenamente con el mandato establecido en la de 1869 en torno a idéntico problema.

Además, y esto es lo importante, la primera garantía constitucional por vez primera propicia la libertad de cultos, cuando en su artículo 13º establece que: "El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquéllas. Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles".

Los artículos 30º y 31º, relativos asimismo a garantías, son también expresiones de orden liberal, especialmente el segundo de los enumerados, que tiene un alcance de justicia social.

El artículo 30, que en cierto modo perfecciona el principio de la igualdad ante la ley, mantenido ya en las Constituciones de 1878 y 1884, dice: "Se garantiza la igualdad ante la ley, en virtud de lo cual no se reconoce fuero alguno para el juzgamiento de las infracciones comunes". Esta disposición, aunque teórica, comporta un avance en el campo democrático y se halla complementada con el siguiente precepto, que constituye una verdadera conquista humana: "Art 31— *No puede concederse privilegios ni imponer obligaciones que hagan a unos ciudadanos de mejor o peor condición que los demás*".

Mediante el mandato contenido en el artículo 36º, se declara que la enseñanza es libre, y obligatoria y gratuita la primaria. Es un valioso antecedente para la implantación del laicismo, una de las más preciadas y nobles conquistas en el campo de las libertades.

Para frenar la arbitrariedad y predominio del Vaticano se dicta la norma estatuida en el artículo 37º, que dispone: "Los extranjeros serán admitidos en el Ecuador y gozarán de las garantías constitucionales en tanto que respeten la Constitución y las leyes de la República. *Exceptúase la inmigración de comunidades religiosas; y ningún eclesiástico que no fuere ecuatoriano de nacimiento, podrá ejercer prelación ni servir beneficio en la iglesia ecuatoriana, administrar los bienes monásticos existentes en la República*". Interesante y fundado precepto legal que constituyó

el primer paso para la ley de cultos y que resultaba un imperativo en aquella hora en que la influencia clerical extranjera era absorbente. Si desde las guerras de la Independencia hasta 1845, Ecuador estuvo controlado por el militarismo extranjero, puede afirmarse que desde la Colonia la clerecía advenediza ejercía las más diversas influencias en la vida nacional y singularmente en los tiempos inmediatos a la liquidación del militarismo extranjero, hasta después de la Revolución Liberal del 95.

En torno a la Fuerza Armada se adoptan alguna regulaciones para limitar la liberalidad con la cual se concedían despachos militares y se establece el requisito de examen de las respectivas hojas de servicio, para el ascenso a Coroneles y Generales. Pero el artículo 130º contiene el principio fundamental en esta materia, cuyo espíritu ha prevalecido a través de todas las vicisitudes. Dice el referido artículo: "La fuerza armada es esencialmente obediente, no deliberante; pero las autoridades militares no deben ejecutar las órdenes atentatorias contra los altos poderes nacionales, o manifiestamente contrarias a la Constitución".

En materia social, se vuelve a insistir en la necesidad de proteger al *indio*, prescribiendo que: "Los poderes públicos deben protección a la raza india, *en orden a su mejoramiento en la vida social*". Por lo menos representa el anhelo de las fuerzas transformadoras por atender a clase tan olvidada y explotada a través de centurias y cuyas reivindicaciones no se hacen presente ni siquiera en nuestros tiempos.

La Carta Política que comentamos —como hubimos de anticipar— no pudo cristalizar las ideas y los principios de la revolución, por múltiples y esenciales razones, y entre otras por las siguientes: I) El ímpetu de la transformación que no podía en tan breve plazo llevar a la práctica su programa; II) El afán y diligencia constructores. Se prefería en esos instantes la acción a la fórmula teorizante; III) Los hombres que actuaron aspiraban a la reforma real y positiva en los sistemas, antes que proclamarlos y ex-



hibirlos. Francisco Guarderas, con sobrado criterio y analizando la obra de civilizador en la que emprendió el Viejo de Montecristi", ha dicho: "Hombre de pocas palabras, refractario a las frases demagógicas. Alfaro, no proclamó el laicismo: se contentó con implantarlo"; y, IV) La violencia con la cual se perseguía destruir la empresa liberal, pues el movimiento contó con más enemigos que adeptos y aun entre éstos surgieron desavenencias y resquebrajaduras que minarán hondo las bases doctrinarias y emocionales de la transformación e impedirán su afianzamiento.

Al abordar estas cuestiones no podemos sustraernos al examen del papel que corresponde a los rectores de ese momento estelar de la Patria: Eloy Alfaro será el ardoroso cruzado que tras titánica epopeya entroniza la fórmula liberal en las conciencias y señaladamente en el Poder; Leonidas Plaza, la plasma y concreta en conquistas jurídicas permanentes, como la ley de matrimonio civil, ley de divorcio, ley de cultos (la de mayor contenido y alcance ideológico), ley de beneficencia, etc., que son elaboradas precisamente durante su primer período presidencial y mediante su gestión e influencia directas.

Desafortunadamente, los capitanes de la revolución liberal: Alfaro y Plaza habrán de permitir que se teja en su torno una red de discordia —hábil y falazmente urdida por la clerecía y sus huestes sacristaneras— que los distanciará para siempre y constituirá un rudo golpe para la nueva ruta política, cuando unidos habrían consolidado las bases liberales del Estado, participando a los sistemas e instituciones todo el caudal inmensamente humano que entraña la magna trilogía de la Francia Inmortal de 1789: *Libertad, Igualdad y Fraternidad*.

El torrente formidable de la insurgencia hubo de quebrarse malhadadamente y no obstante todas las humanas y fundamentales conquistas liberales de que goza Ecuador, el Liberalismo nació muerto y no ha vuelto a reponerse, aunque el pueblo en su gran mayoría piense, sienta y defienda sus instituciones, porque sus

mentores, ya por la obstinación y "el dejar hacer, dejar pasar" suyo (Alfaro), ya por la ambición (Plaza), ya por la indisciplina de los demás, nos legaron una revolución incompleta y estrangulada, varias de cuyas aspiraciones no han cuajado sustantivamente ni siquiera en nuestros días. La Revolución Liberal debe cumplirse en su fase cabal para que el hombre ecuatoriano pueda elevar su condición vital y para que luego inicie su tránsito por los nuevos cauces que han de devolverle su bienandanza económico-social.

Sin embargo, la Constitución de 1906 será la más preciada conquista del movimiento liberal y desde aquellas épocas han quedado estructuras jurídicas sólidas e invulnerables. Ni siquiera los amantes de la tradición y los ciudadanos retardatarios y enemigos declarados de la evolución han tenido valor para revisar, peor rectificar o eliminar sus preceptos esenciales.

La Constitución de 1906 es el instrumento jurídico que rige la vida del Estado Ecuatoriano por más tiempo, como ninguna otra Carta Fundamental, a través de todo el ciclo republicano. Sólo veintitrés años más tarde se dictará la nueva, la de 1929. Empero, ésta tiene una fugaz duración y la que en la práctica continúa vigente hasta 1945 es la de 1906, con brevísimos intervalos, porque en el fondo representó la máxima expresión legal de ese tiempo, ya por sus innovaciones en materia política e ideológica, ya también por su forma bastante precisa y avanzada para el momento histórico en que fue elaborada. Se preguntará, por qué causas la Constitución del año seis volverá a regir aun después de la magnífica de 1929? La respuesta es obvia, simplemente porque esta última fue considerada como extremista y aquélla comenzó a jugar el papel de moderado o centrista. Hasta los sectores de derecha la preferían, porque de todos modos no incursionaba en terrenos tan infranqueables y delicados como los relativos a lo económico y a lo social, pues si bien es verdad que habían perdido posiciones en las esferas políticas, pero se reservaron la todopoderosa fuerza económica, conformando las auténticas clases de terratenientes enquistadas arraigadamente en todas partes y con un poder definitivo en la marcha política del país.

Esta, la de 1906, es la primera Carta Fundamental en la cual con profundas convicciones y sindéresis se prescinde por completo de todo cuanto atañe al orden religioso, que hasta las consideradas como de tendencia liberal anteriores a ésta no habían podido desechar ni abolir.

Se introduce por vez primera en nuestra legislación la expresión “democrática”, y los artículos cuarto y quinto están trazando la linderación en la política nacional e internacional, conforme a la cual habrá de orientarse el nuevo ordenamiento estatal. Dichos artículos, dicen: “Artículo 4º— El Ecuador adopta la forma de Gobierno republicana, representativa y democrática. En consecuencia, éste es popular, electivo, alternativo y responsable; y se distribuye en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno de los cuales ejerce las atribuciones señaladas por la Constitución y las Leyes”.

“Artículo 5º— La República del Ecuador es una, libre, indivisible e independiente; pero no puede celebrar ningún pacto que se oponga a su independencia, o que afecte de algún modo a su soberanía”.

En este último aspecto supera rotundamente a la de 1946, la Carta de la Hipocresía, que rigió tanto tiempo, causando los mayores males a la Patria, que vio frustradas sus esperanzas de redención y detenido el curso de la historia, y que, en el inciso segundo de su artículo cuarto, tiene una salvedad peligrosa y absurda: “... sin perjuicio de los deberes impuestos por la Comunidad Jurídica Internacional”.

La disposición clave en esta materia se alcanzó en la Carta Política de 1945, que en el inciso segundo del artículo primero establece que: “No puede celebrarse pacto alguno que afecte de cualquier manera a su independencia, soberanía e integridad territorial”.

De la sola lectura de sus varios preceptos se infiere que existe equilibrio y armonía entre los tres Poderes del Estado: Legislati-

vo, Ejecutivo y Judicial, y sus deberes y atribuciones están bastante bien concebidos, para orientar la vida ecuatoriana en forma serena y respetuosa de la libertad y dignidad humanas. Se ha incorporado a la ley precisamente el basamento del espíritu de la revolución liberal en esta órbita inclusive.

El capítulo de garantías es lo más importante de la Constitución de 1906 y se divide en el título de las Garantías nacionales y el de las Garantías políticas e individuales. A través de sus diversos mandatos se descubre la expresión viva de los ideales revolucionarios convertidos en fórmula jurídica. Allí está definida la enseñanza laica, la libertad de conciencia en todos sus aspectos y manifestaciones, la libertad personal (prohibese el reclutamiento, así como la prisión por deudas, en consonancia con lo que prescribe el numeral 5º del artículo 26º), la libertad de pensamiento en todas sus formas, etc., etc.

La garantía consignada en el numeral 12º del propio precepto representa una verdadera y auténtica innovación y una fuente del Derecho Laboral, pues proclama *“la libertad de trabajo y de industria”* y establece que *“todos gozan de la propiedad de sus descubrimientos, inventos y obras literarias, en los términos prescritos por las leyes; y a nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la ley; ni los artesanos y jornaleros serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de un contrato”*.

El Título XIII está destinado a regular los fines de la Fuerza Armada, y sus disposiciones más importantes, que las transcribimos en seguida, son las contempladas en los artículos 117, 122 y 124.

“Artículo 117.— El objeto de la **fuerza pública es asegurar los derechos de la Nación** en el Exterior, y, en el Interior, la **ejecución de las leyes** y mantenimiento del orden público”.

Obsérvese que por vez primera se emplea el término “fuerza pública”, puesto que en todas las Cartas Políticas anteriores se

utilizó expresiones como: "fuerza armada" o simplemente "fuerzas militares". Se invoca ya un principio de soberanía, cuando se establece que el objeto de ella es asegurar los derechos de la Nación en el Exterior; y en lo que concierne al plano interno no sólo la coloca en la esfera del mantenimiento de la legalidad o constitucionalidad, como otras Constituciones, sino que, a nuestro modo de ver, le da una facultad amplísima: intervenir en "la ejecución de las leyes"; su papel no es, pues, simplemente pasivo, sino eminentemente activo.

"Artículo 122.— Las autoridades militares no pueden obedecer las órdenes superiores que tengan por objeto atentar contra los altos Poderes Nacionales, o que sean manifiestamente contrarias a la Constitución o a las leyes".

Ante la sola enunciación del principio constitucional anterior, surge en nosotros una duda: estuvo quizá mal redactado? o la intención del legislador fue manifiestamente dedicada a las "autoridades militares" y a nadie más? De esta disposición se infiere que sólo "las autoridades militares no pueden obedecer las órdenes superiores"; ante lo cual surge el interrogante: ¿y los miembros de las Fuerzas Armadas que no eran autoridades militares podían obedecer dichas órdenes? He allí un grave vacío de la ley, que podía constituir el semillero permanente de un cúmulo de situaciones anormales, frente a las cuales no era aplicable el precepto que invocamos.

Finalmente, el artículo 124º consigna un mandato que, para el momento y dadas las circunstancias y otros factores, resultaba valedero, pues lacónicamente establecía que "*la fuerza armada no es deliberante*".

Es indispensable recordar que la propia Carta Constitucional desconocía los derechos políticos de los "Ministros de cualquier culto que fuere"; entonces las dos fuerzas estaban equidistantes, en profundidad, y ambas habían sido alejadas de la intervención polí-

tica. En países como el nuestro en los cuales el clero constituye una fuerza preponderante —Bolívar ya predijo que la Presidencia de Quito seguirá siendo “un gran convento”— no cabe duda que hay que equilibrar posiciones, y cuando a la fuerza de clerecía se le priva de sus derechos políticos, puede aceptarse tal vez que se lo haga con el pueblo uniformado, que lleva en su espíritu y en sus entrañas las más supremas consignas y que es el “animal político”, por excelencia, de Aristóteles. Mas, no puede admitirse, so pretexto de tratarse de Fuerzas Armadas, que se le prive de sus derechos ciudadanos, cuando se los otorga ampliamente a aquellos individuos que, por su misión, son los agentes de la relación ultraterrena e inmaterial entre el espíritu y la divinidad. Ya ahondaremos más en estas cuestiones cuando formulemos los planteamientos inherentes a la Constitución que nos rige y a la de 1946, en una especie de confrontación de sus sistemas e instituciones, para deducir sus profundas diferencias y esenciales contrastes.

Para terminar este sumario bosquejo de la Carta Fundamental de 1906, a la que hubimos de enunciarla como una especie de “ave fénix”, consideramos interesante referirnos al artículo 1289, que vuelve a enfocar el problema indígena, pues prescribe que:

“Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y **tomarán especialmente las medidas eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje**”.

En el campo declarativo tiene importancia este principio, desde luego que el concertaje, como institución sólo quedará abolido a partir de la Constitución de 1929, aunque en la práctica permanezca vigente y desafiando a todas las conquistas de contenido económico-social a las que ha llegado nuestro Estado en los últimos decenios. Ya precisamos antes algunas de las causas más hondas y por el momento inextirpables por el predominio y la insolencia que también en este aspecto han asumido quienes, por mandato de la Carta Política de 1830, habían sido distinguidos con el honroso nombramiento de “tutores y padres naturales de los indígenas”.



Hoy. En países como el nuestro en los cuales el claro conocimiento
una fuerza preponderante. Bolívar ya predecía que la Presidencia
de Gaitán sería "un gran convento" — no cabe duda
que hay que sustituir posiciones y cuando a la fuerza de clase
clases la priva de sus derechos políticos, queda resguardada tal vez
que se le haga con el pueblo unificada que lleva en su espíritu
y en sus entrañas las más supremas aspiraciones y que es el "animal
político" por excelencia de Aristóteles. Mas, no puede admitirse
so pretexto de tratar de "fuerzas ligadas", que se le prive de
sus derechos ciudadanos, que se le prive de la resolución
los individuos que poseen el espíritu y la voluntad. Ya ahora
nuestro país se encuentra en una situación crítica. Los planes
daremos una serie de cuestiones cuando tomamos los planes
mientras interviene a la Constitución que nos lleva a la 1948
en una especie de confrontación de los sistemas de las naciones
para poder profundizar y esclarecer los temas.

El campo declarativo tiene importancia en este principio.
desde luego que el campo declarativo tiene importancia en este principio.
do a partir de la Constitución de 1948, que en la práctica per-
manece vigente y desvirtúa las competencias de contenido
económico-social a las que el Estado en los últi-
mos decenios. Ya precisamos antes algunas de las causas más
honras y por el momento inextinguibles por el poderío y la in-
solencia que también en este aspecto han asumido quienes por
mandato de la Carta Política de 1948, habían sido distinguidos con
el honoroso nombramiento de "Jueces y señores naturales de los
indígenas".



PANORAMA POLITICO DURANTE EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XX

LA CONSTITUCION DE 1929

La crisis del Liberalismo.— Las consecuencias de las pugnas internas.— El fenómeno mundial y el fenómeno nacional.— El movimiento del 9 de Julio de 1925 y sus aspiraciones.— Algunas conquistas.— Breve estudio de la Constitución juliana de 1929: su valor e importancia.

En un medio no favorable para las realizaciones y para la serenidad, deberán turnarse en el Poder Cuatro Liberales de prestigio: por segunda vez el General Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924), y Gonzalo S. Córdova (1924-1925). Y no cabe la menor duda acerca de que los personajes mencionados representaban lo más destacado de la política nacional, y por lo tanto ellos





De modo muy somero juzgamos indispensable dejar puntualizado que la Revolución Liberal de 1895 tuvo que atravesar por los percances propios de aquellas transformaciones, en ambientes como el nuestro, que no contaban con los factores y elementos para afirmar el proceso de un movimiento de ese tipo en los varios órdenes de la vida estatal. A pesar de ello, el golpe más recio que había de sufrir será aquel que se produjo como consecuencia de la ruptura del frente interno: división en las filas del liberalismo, propiciada desde afuera por intereses proclives al fracaso de la gran gesta heroica y por consiguiente abiertamente reaccionarios.

En marcha la revolución, empero de todas las vallas y de la miseria moral alzándose por doquiera, la caída del Viejo Luchador y de sus Lugartenientes, acarreará sucesivas y graves crisis, que necesariamente exigirán la revisión de todo lo hecho y de lo que está por hacerse. La transformación del 95 quedará, pues, trunca e incompleta, demandando a la posteridad el cumplimiento de su admirable idearium.

En un medio no del todo apto para las realizaciones y para la serenidad, deberán turnarse en el Poder Cuatro Liberales de prestigio: por segunda vez el General Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo S. Córdova (1924-1925). Y no cabe la menor duda acerca de que los personajes mencionados representaban lo más destacado de la política nacional, y por lo tanto ellos



pusieron en juego todos los recursos, para salvar al Liberalismo en el Gobierno. No obstante, a ellos les estaba reservada una situación complejísima derivada de factores internos y externos que hicieron prácticamente imposible el mantenimiento de la línea trazada y el que el programa anhelado pudiera cuajar en la forma y en el tiempo requeridos.

En 1910, Ecuador se vio nuevamente frente al fantasma territorial, que le obligó a liquidar su economía para afrontar la emergencia. Luego, varios aspectos de orden político y económico, como los relativos a la "dominación plutocrática" o "tiranía bancaria" de los once años, con la consiguiente ingerencia del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, que, para defender sus inversiones y su calidad de acreedor máximo del Estado, asumió un papel preponderante en el proceso de la política nacional; el fraude electoral, la sangrienta y extenuante campaña de Esmeraldas; el asesinato del pueblo guayaquileño, el 15 de Noviembre de 1922, etc., etc. A todo lo cual hay que agregar: la aguda crisis económica, la Ley Moratoria y todas las repercusiones de la Revolución Mexicana de 1910, de la primera gran conflagración mundial (1914-1918); la Revolución Rusa (1917); la Marcha de Mussolini sobre Roma (1922). Todos estos factores desembocaron caudalosamente en la insurgencia provocada sinceramente por la Oficialidad joven de nuestro Ejército, que estuvo asistida, además, por lo más conspicuo del sector civil de la Patria, que el 9 de Julio de 1925 derrocó al Presidente Gonzalo S. Córdova e inició una aventura jurídica y política de perfiles netamente románticos, con una Junta de Gobierno integrada por siete ciudadanos y asesorada (?) por dos Juntas Militares de Zona (de Quito y de Guayaquil).

El Gobierno plural, surgido del movimiento de Julio no dio los mejores resultados, pues no estábamos preparados para tan interesante y difícil ensayo. Se acentuó, por otra parte, el regionalismo; se procedió con demasiada celeridad y poca reflexión; se atropelló la dignidad ciudadana principalmente en las personas del ilustre patricio Gonzalo S. Córdova y del progresista banquero

Francisco Urbina Jado; la puritanidad y el desinterés de los primeros momentos fueron desmoronándose y al final de todo ese intenso drama, el propio Ejército ofreció la Dictadura a uno de los miembros de la segunda Junta de Gobierno, doctor Isidro Ayora, esclarecido maestro y Rector universitario.

En las dos Juntas de Gobierno habían actuado los varones más representativos y valiosos del país, como: Luis Napoleón Dillon, José Rafael Bustamante, Isidro Ayora, Humberto Albornoz, Francisco Arízaga Luque, Julio E. Moreno, Homero Viteri Lafronte, General Moisés Oliva.

Nueve meses justos constituyeron el marco temporal para el proceso gestatorio derivado del 9 de Julio, y aunque la euforia y dinámica de la hora pretendieron arrastrar a sus "ideólogos" a la estructuración de una especie de "República" de Platón, muchas aspiraciones que hasta tenían el valor de golpes de efecto, se desvanecieron, habiendo quedado, en cambio, obras de notable trascendencia, como las siguientes: 1ª) ordenación técnica y justa del mecanismo económico y financiero; 2ª) creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo; 3ª) proyecto de creación del Banco Central del Ecuador, que habrá de perfeccionarse durante la administración del doctor Isidro Ayora; 4ª) atención preferente a las Enseñanzas Superior y Secundaria; 5ª) reformas a las leyes tributarias, especialmente relacionadas con el impuesto a las herencias, cuyo porcentaje fue elevado considerablemente; 6ª) reformas judiciales; 7ª) implantación de la identificación y dactiloscopia, etc. En definitiva, cosas de provecho operadas en breve convulsionado lapso.

Pero Ecuador había comenzado a inquietarse por los problemas universitarios, con ánimo de incorporarse a los cánones y preceptos generales, iniciando su nueva existencia con una preocupación acentuada y decidida hacia la confrontación de los problemas económico-sociales y a sus impostergables e imperiosas soluciones.

La Jefatura Suprema del doctor Isidro Ayora resultó muy fructífera, pues reviviendo la energía constructora de los tiempos de Vicente Rocafuerte, pudo poner en marcha un vasto plan de trabajo y actividad muy beneficioso para la Patria. En Abril de 1927 había asumido el Poder, y en Octubre del año siguiente se reunía una nueva Asamblea Nacional Constituyente, que tenía la misión de encuadrar la vida estatal dentro del marco constitucional, para lo cual hubo de estudiar y elaborar la décima tercera Carta Fundamental ecuatoriana.

La Constitución de 1929 constituye un paso avanzado dentro de nuestra Legislación, pues supera aun a la del año seis, principalmente por cuanto se preocupa de modo más práctico y efectivo de los problemas más complejos y apremiantes que confrontan las colectividades, esto es lo de orden económico y social y porque sus garantías contemplan derechos antes no reconocidos por las doce Cartas Políticas del Estado ecuatoriano.

Una revisión sumaria del Estatuto Jurídico de 1929 nos permitirá apreciar el aserto, y para ello nos proponemos reproducir algunas de las disposiciones que consideramos de mayor importancia y que denotan justamente al avance notable alcanzado en materia tan apasionante y sugestiva.

Así, por ejemplo, el artículo 2º contiene un precepto original en torno a nuestra territorialidad, desde luego que establece que:

"El territorio de la República comprende todas las provincias con que se erigió la antigua Presidencia de Quito y, además, el Archipiélago de Colón, antes de Galápagos. Las fronteras aún no demarcadas, definitivamente se fijarán por Tratados Públicos u otros medios previstos en el Derecho Internacional".

Como puede observarse, representa una innovación en relación con todas las Constituciones anteriores y aspira, así sea declarativamente, a colocarse bajo el amparo del Derecho Internacional, en consonancia con su límpida trayectoria en la esfera interestatal.

Por vez primera se declara que la *soberanía* reside en el *pueblo* y no en la nación, como en la generalidad de Cartas Fundamentales anteriores, e incluso en la de 1906. También por primera ocasión “se reconoce el español como idioma nacional” (Art. 6º).

La disposición contenida en el artículo 12º de la Constitución que estudiamos es única a través de toda nuestra legislación, pues prescribe que: “*Es obligación de todo ecuatoriano cumplir las leyes de la República, y, principalmente, defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria*”.

El sector femenino igualmente alcanza su primera conquista cívica mediante esta Carta Política que concede la ciudadanía también a la mujer mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir (Artículo 13º).

En lo concerniente a los Poderes del Estado se ha venido sugiriendo que esta Constitución creó un Legislativo con mayor fuerza, desde luego que, gracias a la atribución 8ª de las Cámaras Legislativas reunidas en Congreso, se establece que tendrán facultad:

“Para examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado, y darles **voto de desconfianza o de censura**, si hubiere motivo para ello”. Esta disposición se relaciona con la del artículo 97, que dice: “El Ministro o Ministros a quienes se hubiere dado voto de desconfianza en el Congreso, cesarán en sus funciones. Si fueren censurados, no podrán, además, desempeñar ninguna Cartera durante dos años”.

La Carta Fundamental de 1929 dedica su Título VII a abordar por primera vez asimismo en nuestro proceso jurídico, todo lo relativo al Presupuesto Nacional, con lo cual se ha dado un paso de trascendencia en el desarrollo financiero del país. Se comienza a entender el problema de la política fiscal, asumiendo la responsabilidad que incumbe al Estado en el complejo problema de su programa de gobierno que está subordinado a los ingresos, que deben tender a estar equilibrados con los egresos. El presupuesto del

Estado revela organización en la política interior y define el plan de gobierno; de allí que en los tiempos actuales le hayan consagrado con una categoría máxima los tratadistas de Ciencia de Hacienda y Finanzas. No es, pues, el empirismo y la economía doméstica los que guían el proceso político de un Estado, sino precisamente los dictados técnicos y científicos que descansen preferentemente sobre bases de Derecho Financiero.

También contempla por primera ocasión todo cuanto atañe al Ministerio Público, institución de subido valor en los tiempos que corren y a la cual le está encomendado un papel de singular significado y responsabilidad. El artículo 134º dispone que el Ministerio Público "será ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por el Procurador General de la Nación, por los fiscales de los tribunales de Justicia y por los demás funcionarios que designe la ley".

En lo tocante a la Fuerza Pública introduce algunos conceptos, colocándola como "garante" de la ejecución de las leyes y por primera ocasión hace mención de sus ramas: Ejército, Marina y Aviación. Sus artículos 145º y 146º, respectivamente, dicen:

"Para la defensa de la Nación y conservación del orden interior, y para *garantizar la ejecución de las leyes*, habrá fuerza pública, organizada de acuerdo con la ley".

"El mando y la jurisdicción militar sólo se ejercen sobre los individuos del *Ejército, Marina y Aviación* que se hallen en servicio activo".

No obstante todo lo anotado en los acápites precedentes y que elocuentemente revela la evolución de nuestro Derecho Constitucional, es la parte relacionada con las Garantías la que merece ser estudiada y conocida con mayor detenimiento, desde luego que en esa materia se expresa el verdadero proceso de superación jurídica al que llega el Estado nuestro. Las garantías crean el vínculo

jurídico entre el pueblo y la autoridad y a través de ellas circula el caudal de la libertad, de la justicia, del derecho de los ciudadanos. Nada más preciado y superior para ellos que sus garantías que son su protección y su respaldo frente al abuso, la arbitrariedad y los múltiples vicios de gobernantes y de subalternos armados de alguna cuota de autoridad. Nada lastima tanto el espíritu y dignidad de un ciudadano como el quebrantamiento de sus garantías por parte de los poderosos. Las grandes transformaciones y luchas en los pueblos han tenido como causa el atentado del Poder contra las garantías ciudadanas, que son por lo mismo tan respetables y tan imperativas. No interesa ya hablar tan sólo de las facultades de que están revestidos los Poderes del Estado, porque hemos desembocado inconteniblemente en los tiempos en que la democracia no puede circunscribirse al campo limitado señalado por Lincoln, como "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", sino que, y fundamentalmente, tiene que ir a la realización del *gobierno con el pueblo* y éste ha de estar amparado por garantías más humanas y justas que le rodeen de elementos que hagan de su existencia no un tránsito de lágrimas, sino mejor una realidad que armonice con su condición de dignidad y humanidad.

En relación con las doce Cartas Fundamentales anteriores y especialmente con la más progresista de todas ellas, la de 1906, constituyen un paso avanzado y auténticas conquistas las siguientes garantías constantes en el artículo 151º:

- a) Inviolabilidad de la vida y su defensa;
- b) Igualdad ante la ley;
- c) Libertad y seguridad personales;
- d) El derecho de no ser detenido, arrestado ni preso;
- e) El derecho de no ser puesto fuera de la protección de las leyes ni distraído de sus jueces naturales;
- f) Ningún habitante de la República podrá ser penado sin que preceda el juicio correspondiente;
- g) El derecho de *Habeas Corpus*.
- h) Libertad de opinión;

- i) *El derecho de propiedad, con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales;*
- j) *La libertad de comercio e industria; se prohíben los monopolios;*
- k) *La protección del trabajo y su libertad.*
- l) *La protección del matrimonio, de la vida de la familia y la del haber familiar;*
- ll) *La libertad de educación, de enseñanza y de propaganda;*
- m) *La asistencia, higiene y salubridad públicas, especialmente en lo que respecta a los trabajadores y campesinos;*
- n) *La libertad de asociación y agremiación; y,*
- ñ) *La repartición de los impuestos, en relación a las facultades del contribuyente.*

De las treinta Garantías para los habitantes de Ecuador constantes en el Estatuto Jurídico que revisamos, más del cincuenta por ciento constituyen verdaderas transformaciones y conquistas en el campo económico-social. En un estudio de mayor densidad e intensidad habría que enfocar los aspectos sustantivos que están contenidos en ellas; empero no es por hoy nuestro propósito aquel, por razones obvias y sí consideramos indispensable por lo menos reproducir algunas de dichas Garantías que encierra mandatos de honda trascendencia humana y que representan la auténtica revolución jurídica. Así, pues, transcribiremos a continuación las siguientes:

- 1ª—“La inviolabilidad de la vida y su defensa. A nadie se le aplicará la pena de muerte. Las cárceles servirán sólo para asegurar a los procesados y penados, y *para procurar su rehabilitación social*”. (Corresponde también a la primera garantía del artículo ciento cincuenta y uno). Existe ya un criterio científico para encarar el problema de la penología.
- 2ª—“La igualdad ante la ley. *No habrá en el Ecuador esclavitud ni apremio personal a título de servidumbre o concertaje*”.
“No se reconocen empleos hereditarios, privilegios sociales ni fueros personales”.

“No se puede conceder prerrogativas ni imponer obligaciones que hagan a unos individuos de mejor o peor condición que a otros”. (Es la segunda garantía del artículo en estudio). Esta garantía alcanza un valor extraordinario, si se considera que hasta esos tiempos estaban vigentes instituciones como las del concertaje y otras más que en la práctica mantenían esferas de privilegiados y esferas de explotados y desamparados.

3ª—La garantía décima cuarta contiene aspectos esenciales acerca de la propiedad y la décima octava en torno al trabajo y su libertad. La primera denota un progreso inmenso en las concepciones nuevas alrededor del principio de la función social de la propiedad y la segunda encierra preceptos que más tarde fueron incorporados al Código del Trabajo.

4ª—Insiste la garantía vigésima primera en que “la enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes; *pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades son esencialmente seculares y laicas*”.

“Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, directa ni indirectamente, otras enseñanzas que la oficial y la municipal”.

Se afirman los principios laicos en la educación, como garantía para que la democracia deje de ser un mito y se la practique desde los primeros instantes en que el futuro ciudadano inicia su labor intelectual: el respeto a la personalidad del alumno, a su conciencia, a sus creencias y sentimientos. Es una de las máximas conquistas de los pueblos civilizados.

5ª—“La asistencia, higiene y salubridad pública, especialmente en lo que respecta a los trabajadores obreros y campesinos, en cuyo mejoramiento y beneficio procurará el Estado, directamente o por medio de empresas, la construcción de casas baratas”. (Es la garantía vigésima segunda). Se anticipa a la

obra admirable del Seguro Social, que está obligado a penetrar más hondamente en las subcapas sociales, llevándoles los medios justos e indispensables para mejorar las condiciones de existencia de nuestro pueblo, cuya vitalidad va decreciendo angustiosamente, según nos demuestran estadísticas precisas tomadas y registradas por los varios Departamentos de Sanidad Nacional.

62.—“La libertad de asociación y agremiación. El Estado cuidará de estimular y desarrollar la cooperación social. Tanto los obreros como los patronos o empresarios tendrán derecho para asociarse en pro de sus respectivos intereses, formando sindicatos o asociaciones profesionales. Para la solución de los conflictos del capital y el trabajo, se constituirán tribunales de conciliación y arbitraje. La ley reglamentará todo lo relativo a coaliciones, huelgas y paros” (Garantía vigésima cuarta). Como puede apreciarse de su simple enunciación, esta garantía encarna principios del derecho social, que más tarde, a raíz de la dictadura progresista del General Enríquez, constituirán el Código del Trabajo y la Ley de Cooperativas, dos instrumentos jurídicos que han dado una nueva fisonomía al país, que va perdiendo sus perfiles individuales, para ir alineándose en las filas de honda raigambre social y humanitaria.

No podía faltar en esta Carta Fundamental el llamamiento en favor del indio, que está consignado en el artículo 167, en forma más concreta que en las Constituciones anteriores, dice: “*Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica*”.

Contempla, desde ese momento, la solución mixta armónicamente combinada, pues el problema indígena debe ser afrontado desde los ángulos económicos y culturales, tal como lo dispone el precepto que invocamos.

En el Título de Disposiciones Generales, dentro del cual está incorporado el mandato transcrito antes, hallamos dos de inmenso valor y que es necesario citarlos:

"Art. 168.—El Estado tiene obligación de dispensar a la mujer atención preferente, tendiendo a su liberación económica. En consecuencia, velará, de modo especial, por su educación profesional técnica, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública".

El Legislador no sólo aspiró a darle ciudadanía a la mujer, sino que más allá del campo puramente romántico, quiso elevarla y dignificarla, sacarla de los quehaceres domésticos y del encierro del gineceo, para ponerla en trance de superiores tareas. La Carta Política que comentamos sintéticamente fue la auténtica reivindicadora del sector femenino, tan preterido a través de la historia humana, sujeto activo de todos los deberes, de todos los tributos de todas las cargas, de todos los acanallamientos y sujeto pasivo del derecho al margen del cual se le ha impuesto el dolor de vivir y de engendrar. Cuando de todos modos a la mujer le está asignada la misión más noble y alta del proceso social. Bien se podría decir: por la mujer hablará el futuro de los pueblos. o también: muéstrame tu mujer y te diré quiénes son tus hijos.

Pero de todas las expresiones constitucionales, la que define el programa y la intención de los hombres del 29, es la contenida en el artículo 169, que dice:

"Art. 169.—Cada año, en el Presupuesto, se incrementará la partida destinada al Ramo de Educación Pública, hasta que llegue a emplearse en este servicio el veinte por ciento, por lo menos, de las rentas del Estado, dentro de cinco años".

Cuando se analiza la realidad nacional, se encuentra que el problema más agudo y que requiere la imperativa acción estatal es el educativo; una porción mayoritaria de la población vive en

Es incuestionable que el último trance histórico que se extiende por trece años aproximadamente, que va desde 1931 a 1944, es el más intenso y dramático de cuantos ha vivido la Patria, ya en razón de los factores de política interna, ya por los de orden internacional, ya también por la creciente complejidad de los problemas y fenómenos sociales y económicos, principalmente. Desfilan por el Poder numerosos ciudadanos, entre Dictadores, Jefes Supremos, Presidentes Constitucionales, Presidentes Interiores, Encargados del Poder Ejecutivo, como no había ocurrido en períodos iguales en nuestra Historia; lo que da un promedio aproximado de un Gobernante por año: Isidro Ayora, Luis Larrea Alba, Alfredo Baquerizo Moreno, Carlos Freile Larrea, Alberto Guerrero Martínez, Juan de Dios Martínez Mera, Abelardo Montalvo, José María Velasco Ibarra, Antonio Pons, Federico Páez, General Alberto Enríquez, Manuel María Borrero, Aurelio Mosquera Narváez, Carlos Alberto Arroyo del Río, Andrés F. Córdova, Julio E. Moreno, Carlos A. Arroyo del Río, José María Velasco Ibarra, se turnan en el mando. Todos los cuales tuvieron en sus manos la suerte del Estado, así sea por brevísimo lapso, los más —o alguno mediante una influencia decisiva y casi completa a través de varios lustros, apoyado en la fuerza de la demagogia— con leves paréntesis tan sólo, que se caracterizan especialmente por una acentuada tendencia progresista y por el respeto a la libertad y dignidad humanas.

Y dentro de este período excepcional y repleto de contrastes, el país es arrastrado a un horrendo descalabro de carácter inter-



nacional, que se desdobra obviamente en: derrota militar e imposición del Dictado de Río de Janeiro.

En la esfera del Derecho Constitucional propiamente se produce un verdadero avance, con una sola salvedad, que surge más tarde, como producto de un cúmulo de peripecias, y que es la de la Carta Fundamental de 1946, que en efecto confirma el planteamiento de Vico, en torno al proceso del "corsi y recorsi". En 1929 entra en vigencia la Constitución de aquel año y perdura algún tiempo con remiendos y alternativas; asimismo la de 1906 es revivida y vuelve a regir con algunos artificios; el ensayo de 1938 no llega a cuajar, la Carta Política de 1945, la más perfecta y avanzada de cuantas informan la marcha constitucionalista de Ecuador, tiene una existencia desdichada y efímera; y, por último, la de 1946, que bien podemos calificarla de la *Carta de la Hipocresía*, por razones que apuntamos más adelante y que justifican la denominación ampliamente, pues con sus laberintos jurídicos y esguincees sólo ha podido engrosar las células extravagantes en que se enfilan las Cartas de la Esclavitud y Negra.

En realidad de verdad, como se dijo antes, la Constitución de 1929 había sido rota en 1931, cuando la caída de Ayora y la intervención de Larrea Alba, a pesar de lo cual se siguió insistiendo en su vigencia, singularmente para todo aquello en que no desarmoniza con los intereses y necesidades de los políticos en escena. La dictadura progresista del señor General Alberto Enríquez, el primero y el último —de Flores a Velasco Ibarra— que no se hizo elegir Presidente Constitucional, según impúdica y desvergonzada tradición, nos dio una Asamblea Nacional con igual representación de los sectores de derecha, centro e izquierda, y fruto de ese sobresaliente núcleo parlamentario fue la *Constitución de 1938*, que por desgracia no llegó a sancionarse, peor a promulgarse, pues advino la dictadura del Jefe del Estado, doctor Aurelio Mosquera Narváez y tan interesante creación resultó frustrada; no obstante lo cual quedará como si dijéramos el molde para la de 1945, que se inspirará señaladamente en ella. Después habrá un nuevo remien-

do constitucional y se devolverá artificiosamente la vigencia a la de 1906 (el ave fénix, entre todas nuestras Cartas Políticas, como se enunció antes), con ciertas adaptaciones y agregados que resultaba imperioso introducirlos, desde luego que la de 1929 había adoptado sistemas e instituciones que no contempló aún la anterior y que de hecho formaban parte de la estructura estatal en aquellos tiempos.

Pero la tragedia advendrá luego y con máxima e inigualada agudeza. En 1941, Ecuador sufre el más rudo golpe de su historia. Las fronteras patrias se ven desgarradas por la miserable postura del Perú imperial e imperialista que se presenta malévolamente a invadir nuestras tierras pretendiendo hacerlas suyas, para reconstruir el Tahuantinsuyo, o cuando menos el Virreinato de Lima, la nostalgia de todo lo cual precipitó la agresión. Ocupadas militarmente extensas zonas nuestras, martirizada la población civil y a pesar de la amenaza constante y acentuada de continuar adelante la conquista, respetamos los dictados del Estatuto Internacional y las disposiciones emanadas de la Mediación, sin que país alguno se interesara o diera muestras siquiera de preocuparse del "caso ecuatoriano". Empero, cuando el ataque japonés a la base norteamericana de Pearl Harbor, los Gobiernos de América unánimemente se dieron cita en Río de Janeiro, para consagrar su tributo de servilismo al coloso del Norte, cuya pequeña lastimadura conturbaba hondamente al Nuevo Mundo y no así la riña de dos pueblos, uno de los cuales a lo largo y a lo ancho de la vida había revelado su vocación y tara conquistadora e imperialista. Y allí, en Río de Janeiro, en donde no inquietaba nuestro problema, sin embargo, se emprendió en la alevé tarea de liquidar a nuestro país.

Por otro lado, no cabe duda que el nefasto Dictado de Río de Janeiro es la consecuencia de innumerables causas, de entre las cuales se preciso no desestimar del todo a las siguientes singularmente:

- 1ª) —Más de una centuria de existencia republicana convulsionada y trágica, con desgaste infructuoso de fuerzas y aptitudes en el cuartelazo, el golpe de Estado y la lucha doméstica.



- 2ª)—La falta de preparación, planeamiento y civismo bien orientado de nuestros comandos.
- 3ª)—La traición o ingenuidad, por decir lo menos, del Gobierno y del Alto Mando Militar;
- 4ª)—El descuido en la gestión diplomática. Recuérdesse que no se había hecho una verdadera Escuela, desdeñándose por lo regular la Carrera. Los fracasados en la política interna o los peligrosos iban a desaguar pútridamente en el frente externo. En vísperas del conflicto y durante dicho evento se hallaban vacantes sitios claves de nuestra representación exterior y los llamados "pontífices de la diplomacia" habían exhibido su nulidad en la defensa de los sagrados intereses nacionales, aunque habían tenido la habilidad para incrementar sus haciendas y hasta sus "honras"...;
- 5ª)—La antipatriótica Carta dirigida por el ex-mandatario José María Velasco Ibarra, al Gobernante de esas horas amargas, doctor Carlos Alberto Arroyo del Río. *Instrumento desdichado en el cual arteramente acusaba al Magistrado ecuatoriano de la agresión al Perú...* con sus consiguientes repercusiones en el campo diplomático y señaladamente en Río;
- 6ª)—La ausencia total, definitiva, inconcusa de fraternidad continental. *Ni un solo Estado de América se solidarizó con la causa ecuatoriana;* y, por el contrario, hubo la más pertinaz e inaudita presión para imponernos lo que nuestro Canciller calificó de "El Tratado del Sacrificio". y,
- 7ª)—La mala fe peruana conformada hasta científicamente a base de una escuela de gansterismo internacional en la cual se conjugaban armónicamente el cinismo, la audacia, la traición, la vileza, la falacia, el tejido habilidoso del ardid y la zancadilla y toda suerte de procedimientos dolosos y temerarios (sobran los epítetos) que ayer, hoy y siempre han es-

tado combinándose y en juego con la pretensión de arrebatarnos el patrimonio nacional y de cambiar radicalmente el mapa de América a su imagen y semejanza, para ejercer esa especie de "latifundismo estatal", cuyo destino manifiesto parece imponerles...

Fuimos, pues, vencidos, derrotados, humillados. Sin un amigo —ya no hay amigo en la esfera internacional, sino intereses— se nos condujo a la más vergonzosa y miserable caída nunca registrada en los anales patrios. Y era entonces indispensable la reacción con sentido de *pueblo varón*, comenzando por proclamar la consigna de *volver a tener patria*, como lo hiciera Manuel González Prada, en 1883, cuando los chilenos castigaron a los peruanos; como lo pregonara el hombre de la Generación del 98, Joaquín Costa, a raíz del descalabro español, y como lo exigiera altivamente nuestro insigne compatriota Benjamín Carrión, desde su hermosa tribuna de "Cartas al Ecuador". "Volver a tener Patria" era el lema, era la bandera y era la clarinada. Por ello, para lavar su afrenta y su honor, el pueblo ecuatoriano gestó —con emoción y esperanzadamente— el 28 de Mayo de 1944. Allí estaba trazada la ruta y abierto el destino de la reivindicación...

Sin embargo, si el movimiento era la respuesta vital frente al desastre, los ecuatorianos erramos en la selección humana. Y el providencial qu surgió de toda aquella necesaria insurgencia traicionó los fundamentales ideales, desde luego que comenzó por establecer la posición nuestra de castramiento moral, cuando en su Mensaje leído en la sesión inaugural de la Asamblea Nacional Constituyente de 1944 - 1945, lanzó esta blasfemia:

"El Ecuador no quiere alterar la paz del Continente, no quiere revisión de Tratados ni se inspira en ningún criterio de venganza. Quiere sólo, como cualquier país civilizado, que se le deje vivir dentro de sus fronteras, cultivar su propio jardín y colaborar con la obra humana y democrática a que están llamadas todas las naciones del mundo".

A propósito de tamaña traición, en 1949, dijimos desde las páginas de "Vicisitudes de la Nacionalidad Ecuatoriana":

"Es curioso el cambio radical de ideas y trincheras de combate de varios de nuestros políticos. Mientras sobre ellos no pesa ninguna responsabilidad —porque muchas veces son autómatas e irresponsables— acuden a toda clase de lirismos y plataformas repletos de temeridad y mala fe; pero, cuando el destino de la Nación está en sus manos, no les queda ni el gesto ni el desplante porfiado de otras horas y hasta se rinden antes de todo batallar".

"Quienes sentimos la congoja y la vergüenza de una derrota no podemos declinar en nuestro patriotismo, abrazando la causa conformista del vencido. La amputación territorial, que llena de brumas e incertidumbre el porvenir de nuevas generaciones, es menos grave aún que la quiebra integral de ciertos hombres que renuncian al derecho de rehabilitación de su pueblo".

La hora de la demagogia, el desencanto y la traición, por suerte, pudo entrar apretadamente en vereda; y no haya duda que el canal más propicio hubo de ser el anhelo general de enmarcar la existencia nuestra dentro del ordenamiento jurídico. No nos agrada la ausencia de la ley ni nos sugestiona la fórmula ingenua de la "insuficiencia de las leyes", en que basan su pigmeismo los autócratas.

El pueblo digno del 28 de Mayo no quiso traicionarse. Estaba en marcha hacia sus propias conquistas. Aunque defraudado en su emoción y en sus ideales, exigió bien pronto la estructura constitucional; no había levantado la bandera de la anarquía ni de la dictadura. Ansiaba nuevas orientaciones modeladas jurídicamente para que el hombre ecuatoriano pueda vivir libre de temor, de miseria, de ignorancia, de enfermedad. Y contra la pasión todopoderosa de algunos, se logró constituir una Asamblea Nacional, en la cual oficiaron los mejores varones de la patria.

Muy obvio el que ellos también se contagiaran de los males retóricos y en los primeros instantes asomaran perdidos en el laberinto espeso de los discursos y de la fiebre demagógica. Pero bien pronto la reflexión y los apremios cívicos devolvieron a ellos

el estado compatible con tan grave y superior cometido. Y se inició la obra caudalosa y vibrante, todavía incomprendida y combatida ciega y deslealmente.

De todos modos, el Parlamento ecuatoriano tenía en sus manos la tarea más compleja y singular de la Historia Patria, y cumplió su responsabilidad a satisfacción de las mayorías nacionales: estudió con sinceridad y hondura nuestros problemas y realidades, desbrozó toda la maleza infiltrada centenariamente en el país y con valentía planeó el marco jurídico más limpio y sapiente que jamás haya producido la Legislación nuestra. Del concurso patriótico de los ciudadanos más capaces resultó el engendramiento esclarecido de la Carta Fundamental de 1945, la expresión más alta y revolucionaria del Derecho Constitucional y al mismo tiempo la síntesis abierta y vigorosa de nuestra ecuatorianidad.

Por todo lo que ella encierra; por su contenido profundo y humano por la perfección en el fondo y en la forma; por el encaramiento decidido de las cuestiones nacionales; por el apuntalamiento, en fin, de las conquistas de nuestro pueblo —no olvidemos que crea la práctica del gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo y *con el pueblo*—; y por representar el contraste más límpido frente a la Carta de la Esclavitud, a la Carta Negra y a la Carta de la Hipocresía, deberíamos bautizarla simbólicamente como la *Carta de la Democracia*.

La Constitución de 1945 no es copia ni reedición de ley suprema alguna de Ecuador o de otro Estado. Es el producto de la convicción de los ecuatorianos que con franqueza reflexionaron y dialogaron intensamente acerca del hombre de la patria, sus angustias, sus esperanzas. Los 166 artículos reflejan madurez legislativa y cada uno de ellos encierra un fondo de doctrina, de filosofía y de realidad nacional.

Desde su introducción define la esencia de la Carta Política que analizamos, y su artículo primero es una verdadera declaración de principios, pues dice:

“La Nación ecuatoriana está constituida en Estado independiente, soberano, democrático y unitario, **bajo un régimen de libertad, justicia, igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana**”.

“No puede celebrarse pacto alguno que afecte de cualquier manera a su independencia, soberanía e integridad territorial”.

Nunca en nuestra legislación se había llegado a una afirmación tan significativa como la presente, que de hecho estaba trazando la órbita valedera y superior de convivencia humana a base de justicia y libertad.

El Legislador había olvidado durante más de cien años que *el quichua y otras lenguas aborígenes constituyen elementos de cultura nacional*; pero en 1945 lo recordó y así lo declaró en el artículo quinto de su Estatuto Jurídico.

Los artículos sexto y séptimo, que serán reproducidos textualmente en la Carta Fundamental de 1946, se refieren a la posición ecuatoriana frente a los otros Estados y constituyen verdaderas afirmaciones en el campo del Derecho Internacional.

En lo que atañe a la ciudadanía se evoluciona también, desde luego que el artículo décimo quinto establece que “todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de dieciocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano” Como se ve, no hay diferencia de sexos y se amplía a un mayor número de individuos, cuando por regla general se la concedía sólo a los mayores de veintiún años.

Por vez primera en nuestra trayectoria constitucionalista se garantiza la representación de las minorías y se crea un Tribunal Superior Electoral para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza; lo cual constituye realmente un adelanto en materia de democracia; y su estructura y atribuciones nos llevan a creer que en la práctica cumple funciones de un cuarto Poder del Estado.

Se prescinde desde entonces de la denominación de “Poderes” y se adopta el de “Funciones”, que encarna un sentido más hondo

y trascendente; aquél denota fuerza, opresión. éste, en cambio, servicio, actividad de un órgano del Estado.

La Función Legislativa se ejerce por una sola Cámara integrada por representantes provinciales y funcionales; en lo que concierne a éstos hay que anotar cierta desproporción, singularmente cuando se trata de las Fuerzas Armadas, que se hallan en inferioridad manifiesta, frente a otras clases y sectores ciudadanos.

Se crea la Comisión Legislativa Permanente encargada de tareas de trascendental importancia, para la marcha jurídica del país, pues tiene funciones esenciales, que en definitiva tienden a auxiliar a la Función Legislativa y ahorrarle trabajo y desorientación.

Con un criterio muy acertado y comprendiendo la responsabilidad que tiene cada uno de los Ministerios, se establecen organismos técnicos y consultivos de la Función Ejecutiva, adscritos a cada Portafolio, "para asesorar al respectivo Ministro y presentarle los proyectos de leyes y decretos que consideren necesarios con el fin de coordinar las actividades nacionales y alcanzar el mejoramiento colectivo" (artículo 82).

El capítulo destinado a la Fuerza Pública también ha sido revisado plenamente, puesto que se incluye como parte de ella a la Policía, que encarna un principio motor y cumple una misión tan significativa y primordial para la paz, el orden y seguridad sociales; se establece que el servicio militar es obligatorio (ya lo era de acuerdo con la ley) y se declara que "*las Fuerzas Armadas se deben a la Nación*", artículo 116 y que no son, por consiguiente, patrimonio ni monopolio de ningún político, cónclave o sector político o religioso.

Uno de los artículos de fondo en esta materia es el 113, que prescribe:



"La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia de la República y a la **garantía del cumplimiento de la Constitución y de las Leyes**".

En cambio, el artículo 120 traza la esfera dentro de la cual debe desenvolverse la Patria, como institución civil destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva. Mientras los miembros de las Fuerzas Armadas gozan de fuero especial, los de la Policía carecen de él, en aparente razón de sus funciones y fines diversos, lo cual genera una injusticia.

El capítulo relativo al Presupuesto del Estado está mejor concebido que en la Carta Fundamental anterior y responde a un plan de finanzas debidamente estudiado; y mediante el precepto contenido en el artículo 125 se define obviamente la intención del Legislador, que a todo trance quería propiciar la cultura nacional. Dice el aludido mandato: "*Se invertirá en educación pública cuando menos el veinte por ciento de los ingresos ordinarios*".

La Constitución que revisamos introduce un Título relativo a la Contraloría General de la Nación y a la Superintendencia de Bancos, organismos que ya existían y venían desempeñando sus funciones por algunos años, pero que, sin embargo no habían sido tomados en cuenta por la anterior de 1929, en la cual sólo al final hay una mera referencia, por así decirlo, cuando en la segunda disposición transitoria, se fija que la Convención elegirá entre otros al Contralor y Subcontralor de la Nación y al Superintendente de Bancos.

Pero sin lugar a duda lo más valioso y que marca un paso evolutivo notable en el vivir ecuatoriano es el Título de las Garantías Fundamentales, que comprende cinco Secciones: 1ª) De los Derechos individuales; 2ª) De la familia. 3ª) De la educación y de la cultura; 4ª) De la economía; y 5ª) Del trabajo y de la previsión social.

En cuanto a las primeras, relacionadas con los derechos individuales, es preciso destacar que superan a las contenidas en todas las Constituciones anteriores, especialmente por los siguientes aspectos, que constituyen no únicamente verdaderas innovaciones, sino conquistas en el campo jurídico:

- a) Se propone la cuestión científica y civilizada de la reeducación del delincuente;
- b) “Se declara punible toda discriminación lesiva a la dignidad humana, por motivos de clase, sexo, raza u otro cualquiera”;
- c) Se prohíben las penas infamantes;
- d) Se garantiza la libertad de opinión, cualquiera que fueren los medios de expresarla y difundirla. El numeral tercero de la décima garantía, dice: “La ley regulará el ejercicio del *periodismo*, tomando en cuenta que éste tiene por objeto primordial *la defensa de los intereses nacionales y constituye un servicio social acreedor al respeto y apoyo del Estado*”.
- e) El Estado no reconoce religión oficial alguna. *Todos pueden profesar lo que a bien tengan*;
- f) Es lícita la formación y existencia de organizaciones políticas y el Estado tiene la obligación de garantizarlas. Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano la participación en la vida política del Estado.
“No pueden participar en actividades de partidos políticos ni en campañas o manifestaciones electorales, los integrantes de la *Fuerza Pública, los ministros de cualquier religión ni los miembros de comunidades religiosas; sin perjuicio de su derecho individual al sufragio*;
- g) La adecuación de los impuestos a la capacidad económica del contribuyente;
- h) El derecho de acusar o denunciar ante la autoridad competente las infracciones de la Constitución y las leyes;

- i) Las funciones y empleos públicos deben ejercerse con criterio de servicio social; y,
- j) En igualdad de condiciones, el Estado preferirá para los cargos públicos a los jefes de familia de escasos recursos económicos.

La Sección segunda de las Garantías se refiere a la Familia y contiene preceptos importantísimos sobre matrimonio, maternidad, hijos ilegítimos, estableciendo que éstos tienen los mismos derechos que los legítimos, en cuanto a crianza, educación y herencia.

Los últimos incisos del artículo 142 inherente a la familia prescriben que “se garantizan la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia y los derechos del niño a la educación y a la vida de hogar”.

“El Estado creará para los menores que carezcan de protección familiar o económica, condiciones adecuadas para su desarrollo.

“En materia penal, los menores de edad están sometidos a una legislación especial y protectora y no punitiva”.

La Sección tercera de las Garantías trata de la Educación y de la Cultura por vez primera en nuestra legislación y enfoca aspectos medulares, comenzando por declarar en el artículo 143 que “la educación constituye una función del Estado”.

El artículo mencionado abarca aspectos eminentemente sociales y profundos. El inciso tercero proclama que “la educación oficial y particular tienen por objeto *hacer del educando un elemento socialmente útil. Deben inspirarse en un espíritu democrático de ecuatorianidad y de solidaridad humana*”.

El inciso cuarto da normas de acción cuando prescribe que:

“La educación pública debe tener unidad y cohesión en su proceso integral. Para ello se organizará de modo que exista una ade-

cuada articulación y continuidad en todos sus grados. Empleará métodos que se fundamenten en la actividad del educando y desarrollen sus aptitudes, *respetando su personalidad*".

Más adelante establece que *la educación oficial es laica* y gratuita en todos sus grados. Ni el Estado ni las Municipalidades pueden subvencionar otra educación que ésta; pero los servicios sociales serán administrados, sin diferencia alguna, a todos los alumnos que los necesiten.

Se aspira a llegar con la cultura a las subcapas sociales, cuando se propugna que *"en las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva"*.

Se reafirma el concepto de autonomía universitaria mediante el precepto que dispone que *"las Universidades son autónomas, conforme a la ley y atentamente de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares"*. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario".

El artículo 145 se refiere a la defensa del patrimonio artístico e histórico de la nación; establece que *"toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación o reglamentarlas y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación"*.

Dice su segundo inciso: *"El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural y la flora y la fauna peculiares del país"*.

La Sección cuarta penetra en el campo primordial de la economía con disposiciones atinadas y justas que determinan que ella

cumpla su función social. El artículo 146 encierra orientaciones verdaderamente revolucionarias y lo transcribimos por considerarlo de inmenso valor: “El régimen de la vida económica *debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos*, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales y, en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad”.

“El Estado regulará las actividades de la vida económica nacional, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza y la *distribución más justa* de ella. Procurará mantener el estímulo necesario para asegurar el aporte de la iniciativa privada”.

“El cultivo y la explotación de la tierra son un deber de su propietario para con la sociedad”.

En el mismo artículo se proscribe el mantenimiento de tierras incultas y regula todo lo concerniente a la incorporación del suelo a la producción, para alcanzar un mejoramiento social y económico.

Si bien es verdad que la Sección que estudiamos es una novedad en la legislación ecuatoriana, la de mayor envergadura y alcance es la quinta, que confronta los problemas inherentes al trabajo y previsión social, en la cual están incorporadas las principales disposiciones de nuestro Código de Trabajo (1938) y las regulaciones más avanzadas del Seguro Social. El Legislador con ello aspiró a participar más permanencia y valor al Derecho Social, propiciando más definitivamente la reivindicación de las clases trabajadoras y explotadas.

El artículo 148 constituye una auténtica declaración de principios, pues expresa: “*El trabajo en sus diferentes formas es un deber social* y goza de la especial protección de la ley. Esta debe asegurar al trabajador las *condiciones mínimas de una existencia digna*”.

“El Estado utilizará los recursos que están a su alcance, para proporcionar ocupación a quienes carezcan de ella”.

A continuación, en veintiséis literales, se ratifican otros tantos preceptos laborales de fundamental importancia, tomados del Código del Trabajo vigente en el país a partir de la Dictadura excepcional del General Alberto Enríquez y referentes a los contratos individual y colectivo de trabajo, prohibición de renuncia de los derechos del trabajador, función social de la remuneración, salario familiar, jornada máxima de trabajo, descanso obligatorio, derechos sindicales de patronos y trabajadores, derecho de huelga para los trabajadores y paro para los patronos, prohibición del despido sin causa justa, protección a la madre trabajadora, prohibición del trabajo de menores, garantías para la salud y vida del trabajador participación en las utilidades de la empresa, etc., etc.

Todos aquellos principios incorporados a la Carta Fundamental constituyen un paso avanzado en materia de justicia social. Varios de ellos venían siendo arrastrados desde el Coloniaje a través de las Leyes de Indias, mas no llegaron a encarnarse en el espíritu y en la sangre de nuestro pueblo, por razones fáciles de entender.

Al finalizar esta Sección encontramos dos disposiciones interesantes: la primera que declara que es obligación del Poder Público procurar la disminución de la mortalidad infantil y la abolición del alcoholismo y la segunda mediante la cual se compromete a cooperar a la reglamentación internacional del trabajo y de la previsión y asistencia sociales, acentuando que considera incorporados a su legislación los acuerdos y convenios internacionales sobre esta materia, que suscriba y ratifique.

La Constitución cuyos planteamientos venimos proponiéndonos prescinde del Consejo de Estado, organismo existente en las anteriores y en la de 1946 que nos rigió por tanto tiempo. En cambio, crea un Tribunal de Garantías Constitucionales, con funciones específicas y reguladoras de la convivencia social, que por lo general se inclina a ejercer una especie de vigilancia sobre la Función Ejecutiva y reservándose algunas facultades en receso del Parlamento.

Este es en brevísimos términos el contenido esencial del Estatuto Jurídico y Político de 1945, llamado a orientar la vida ecuatoriana siquiera por un lapso de veinticinco años, porque los problemas nacionales están enfocados con admirable visión, en profundidad y con un concepto moderno del Derecho Constitucional. Se ha penetrado de lleno en ámbitos nuevos y se ha encarado la realidad nuestra desde todos los ángulos de contemplación, anhelando leal y fervorosamente salvar al hombre y a las colectividades de las barreras económico-sociales y de las graves dolencias y esclavitudes. *Propugna en fin, un Estado libre con justicia social.*

No sin razón los tratadistas de esta importante rama del Derecho han tomado a la Carta Fundamental ecuatoriana de 1945 como modelo; la han estudiado y reproducido en varias Universidades, sometiénola a un verdadero análisis espectral, para encontrar su substancia y el alcance formidable que encierra para la reivindicación de las clases desamparadas y a las cuales no siempre llega el aliento estatal, tan ocupado a veces de lo mismo, epidérmico e intrascendente y olvidado por completo de los dolores, de las necesidades y de la agonía lenta y permanente en que se debate el auténtico pueblo.

Empero de todo lo expuesto, la Constitución a la que nos referimos fue considerada como una traba, como una "camisa de fuerzas", y se la violó cínicamente desde los primeros instantes. En otra hora de la vida política nuestra, con hombres respetables y respetuosos de la ley y de la evolución de las colectividades, habría sido el instrumento jurídico perfecto, admirado y practicado hasta con devoción; pero los autócratas y los demagogos siempre se escudan en la muletilla de la "insuficiencia de las leyes", y por hermosas y sustantivas que sean, las desdeñan, las rompen y hasta las "trituran". Alguna vez el pueblo ecuatoriano habrá de reaccionar con ejemplar dignidad para devolver la vigencia a la ley superior que casi nació muerta y resultó frustrada; ojalá no sea tarde... (1)

(1) He preferido mantener el texto original constante de la primera edición, en 1959.

He ahí por qué creemos que el movimiento de Mayo del 44 no cuajó y fue traicionado con miseria y descaro...

Como un homenaje a la insurgencia de Mayo, a sus ideales y a sus hombres, y por creer que el proceso evolutivo de nuestro Derecho Constitucional encuentra su expresión perfecta y su consagración más alta en la Carta Política de 1945, la reproducción textual e íntegramente al final de este trabajo. Confiamos en que el hombre ecuatoriano, en los paréntesis que le quedan luego de sus heroicas jornadas cotidianas, habrá de leerla y releerla —en paz y serenidad— y habrá de meditar en la profundidad de su espíritu, para concluir con nosotros que la *Carta de la Democracia* constituye la máxima conquista jurídica y política de Ecuador, cuya reivindicación y vigencia es uno de los imperativos patrióticos primordiales, si aspiramos a una existencia más digna, más libre, más justa, más humana. Las respuestas vitales a todos nuestros problemas y necesidades están proclamadas clara y medularmente en ella. No debemos perdernos en el confuso laberinto de preguntas e interrogatorios no contestados ni en el planeamiento de nuevas fórmulas para la felicidad de nuestro pueblo: todo está contemplado ya y por ello todo clama por la revolución jurídica que implica el regreso a los nobles mandamientos del 45.

Así nos expresábamos apasionadamente en el año de 1959, cuando apareció la primera edición, recordando que fue traducida al francés y que el ilustre maestro jurista parisiense J. Paul Boncour al hacer la presentación al Parlamento de Francia destacó su valor e importancia, señalándola como uno de los instrumentos políticos y jurídicos más avanzados, varios de cuyos principios, instituciones y sistemas merecían adoptarse para la felicidad de los pueblos. Y también porque habíamos comprobado que nuestra Carta por excelencia figuraba en los programas de Derecho Constitucional de varios Estados, por considerarla modelo en su tiempo.



UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR



FUNDADA EN 1620
QUITO





LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1946

Derivaciones de la traición del 30 de Marzo.— La vuelta al pasado tradicional.— La Asamblea anodina e incondicional de 1946.— Engendramiento de la Carta de la Hipocresía, de 1946.

Una Asamblea integrada casi en su totalidad por hombres de derecha, —sirvientes dóciles del Dictador— recibió la consigna de dar la décima quinta Constitución de la República y de su seno emergió el documento político con carácter de ley suprema que hemos denominado *La Carta de la Hipocresía* y que, con la Carta de la Esclavitud y la Carta Negra, representan la negación del



El pueblo ecuatoriano no se resignó ante la pérdida de aquello que había significado el mejor y más edificante esfuerzo de sus directores. El que su Constitución por excelencia fuera reducida a simple "chifón de papel" no podía constituir garantía de convivencia social. Por ello se comprometió en escenas de altivez y dolor para combatir al autócrata que una vez más había defraudado sus más caras aspiraciones. El destierro, la cárcel, la persecución, los empastelamientos de imprentas, la cobarde agresión contra estudiantes universitarios, periodistas, hombres libres, en fin, pusieron tenso el clima político. Y el Jefe del Estado, viendo en peligro su propia existencia, se vio forzado a convocar una nueva Asamblea Nacional Constituyente, encargada de buscar un ensamble constitucional. Las mayorías nacionales, que entienden y sienten con lealtad los problemas políticos, se abstuvieron de nominar a sus varones representativos para que concurrieran al Parlamento, y en una huelga electoral sin precedentes dejaron que triunfaran opacamente elementos de las fuerzas reaccionarias, frente a contricantes cuyos nombres eran conocidos en las filas del anonimato y hasta del hampa.

Una Asamblea integrada casi en su totalidad por hombres de derecha, —sirvientes dóciles del Dictador— recibió la consigna de dar la décima quinta Constitución de la República y de su seno emergió el documento político con carácter de ley suprema que hemos denominado *La Carta de la Hipocresía* y que, con la Carta de la Esclavitud y la Carta Negra, representan la negación del

proceso evolutivo en la órbita del Derecho Constitucional e integral, al propio tiempo, el trinomio de desvergüenzas jurídicas.

Volvió a invocar el nombre de Dios en vano y sin embargo proclamó el laicismo, considerado como "ateísmo" por la doctrina de la Iglesia Católica y por varias Encíclicas e incluso Pastorales domésticas. No pudo, además, prescindir de principios esencialmente liberales y hasta de la enumeración de algunas garantías constitucionales consideradas relativamente avanzadas y de modo singular las concernientes al trabajo y a la propiedad que son progresistas y que están, por lo mismo, en abierta pugna con las tesis y ubicación de sus autores, enamorados de la tradición y del estado "estático".

Como analizamos en Capítulo aparte, la Carta Fundamental de 1946 tiene vacíos contradicciones, deficiencias aun en su redacción y varias anomalías no obstante lo cual es una de las que más ha regido la vida nacional (1946 - 1963), inclusive en momentos críticos y como secuela de trastornos políticos, en que en brevísima etapa ejercieron la Primera Magistratura cinco ciudadanos (1947 - 1948); y con manifiestos e inexcusables quebrantamientos de diversos de sus preceptos, preferentemente relacionados con las garantías.

Su forma defectuosa y su substancia reaccionaria, su debilidad y cobardía, la ausencia de principios básicos que definan la estructura moderna del Estado, así como otros aspectos errados en el fondo y contenido y aun en las expresiones, determinaron el que desde los diversos sectores de opinión se la impugnara abiertamente tan pronto como se la puso en vigencia, considerando que había dado traspies en esta materia; cuando de todos modos existe un imperativo permanente que exige evolución, avance, superación. Si el año anterior había comenzado a regir una Carta Política de la categoría de la que espero que se la consagre como la CARTA DE LA DEMOCRACIA, no podía admitirse que se retrocediera ni siquiera sopretexito de que era necesario corregir algunos pre-

ceptos, juzgados superficialmente como peligrosos y extremistas, pues, de todos modos aun en ese no consentido evento era indispensable buscar fórmulas más claras, sapientes y justas, y no engendrar un producto amorfo y regresivo.

Pero también, no obstante representar todo cuanto queda puntualizado, es decir, algo así como el peor producto legislativo de nuestro siglo, no faltó un sector de opinión que camina de espaldas a la realidad y que delata su total miopía, que hasta pretendió sugerir la conveniencia de reformar varios de los sistemas e instituciones de la Carta de la Hipocresía, pretendiendo limitar más aún las conquistas y garantías alcanzadas a través de los tiempos y de las más difíciles luchas, porque sus cálculos les llevaron a establecer el errado e intenso balance. ¿Para qué —repetían con cinismo— tanta libertad y tanta protección y amparo? ¿Por qué tanta condescendencia invocando principios liberales y hasta socialistas, si nosotros, respaldados por la clerecía corrompida y falaz y los aspirantes del privilegio del pseudo-capitalismo, somos todavía mayoría en la Función Legislativa e intrusamente en diversas otras esferas?

Cuánta ingenuidad y torpeza existió en muchas de nuestras gentes que no alcanzaban a penetrarse de las realidades en torno y a comprender que en el universo todo vive en trance de evolución y reforma y que no es posible volver atrás.

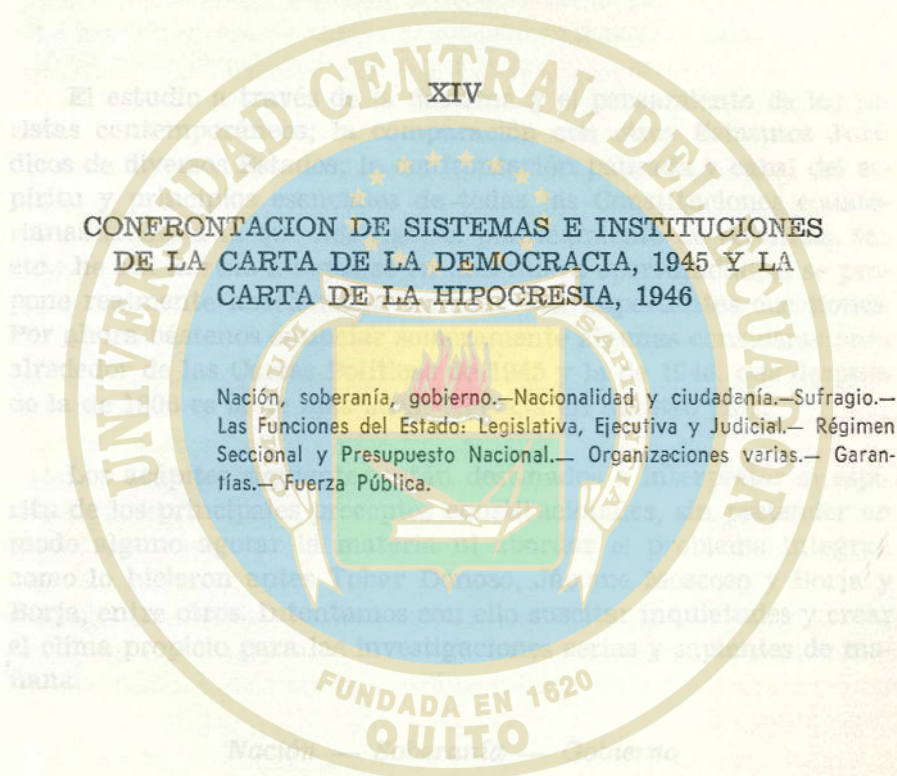
Por ello, todo cuanto se haga en materia jurídica tendrá que armonizar con el torrente incontenible del progreso humano y siempre buscando las más amplias soluciones a los problemas que afecten a las colectividades y les impidan vivir libres de temor, de ignorancia, de enfermedades y de toda suerte de miserias...

En conclusión, hemos de reafirmarnos en nuestros puntos de vista permanentes. Si juzgamos a su hora imperativa la reforma del Estatuto Jurídico de 1946 fue porque no estaba en consonancia con las realidades de esos tiempos y porque ya el año anterior y



aun en 1929 y en 1938 alcanzamos sobresalientes metas, que no era lógico desterrarlas, peor abandonarlas. Y creemos e insistimos en que, de todas maneras, las reformas tenían que inspirarse en los principios proclamados en dichas Constituciones y singularmente en la Carta de la Democracia de 1945 y en el avance acelerado del Derecho, que cada vez aspira a proteger más amplia y generosamente el tránsito vital del hombre y de la sociedad, a los cuales quiere participarles el máximum de bienandanza.

No cabe duda que la traición del 30 de Marzo repercutió hondamente en la estructura constitucional y por ello que su producto respondiera a su antecedente siniestro. Los hombres libres exigimos en todo momento derogarla para que volviera a imperar la anterior; empero, parece que estuvimos en minoría o que no hubo el valor suficiente para afrontar un movimiento trascendental. Lo grave es que aun quienes se autotitulaban demócratas y ejercitaron su autoridad bajo ese enunciado, tampoco se revistieron de la entereza necesaria para echar abajo esa norma reaccionaria que tanto daño causó al proceso evolutivo de la Nación.



**CONFRONTACION DE SISTEMAS E INSTITUCIONES
DE LA CARTA DE LA DEMOCRACIA, 1945 Y LA
CARTA DE LA HIPOCRESIA, 1946**

Nación, soberanía, gobierno.—Nacionalidad y ciudadanía.—Sufragio.—
Las Funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.— Régimen
Seccional y Presupuesto Nacional.— Organizaciones varias.— Garan-
tías.— Fuerza Pública.

La Constitución Política ecuatoriana de 1946, en su primera parte define el ordenamiento jurídico dentro del cual se desenvuelve, actúa y cumple sus fines nuestro Estado. Así, pues, el artículo primero determina que la Nación Ecuatoriana se compone de los ecuatorianos asociados bajo el imperio de unas mismas leyes y cos-



en 1929 y en 1935 alcanzamos sobresalientes méritos que no era lógico desterrarlos por abandonarlos. Y creemos e insistimos en que, de la misma manera, las reformas tienen que inspirarse en los principios proclamados en dichas Constituciones y singularmente en la Carta de la Democracia de 1945 y en el avance acelerado del Derecho, que cada vez aspira a proteger más amplia y generosamente el tránsito vital del hombre y de la sociedad a los cuales quiere participarles el máximo de bienestar.



El estudio a través de la doctrina y el pensamiento de los juristas contemporáneos; la comparación con otros Estatutos Jurídicos de diversos Estados; la confrontación pausada y cabal del espíritu y principios esenciales de todas las Constituciones ecuatorianas frente a la que nos rige; el planteamiento de reformas, tc., etc.: he ahí la ruta a seguirse en una nueva oportunidad, si se propone realmente abordar con seriedad tan importantes cuestiones. Por ahora bástenos enunciar someramente algunas consideraciones alrededor de las Cartas Políticas de 1945 y la de 1946, que después de la de 1906 es la de más larga vigencia en nuestro país.

Los acápites siguientes están destinados a interpretar el espíritu de los principales preceptos constitucionales, sin pretender en modo alguno agotar la materia ni abordar el problema integral, como lo hicieron antes Tobar Donoso, Jácome Moscoso y Borja y Borja, entre otros. Intentamos con ello suscitar inquietudes y crear el clima propicio para las investigaciones serias y sapientes de mañana.

Nación — Soberanía — Gobierno

La Constitución Política ecuatoriana de 1946, en su primera parte define el ordenamiento jurídico dentro del cual se desenvuelve, actúa y cumple sus fines nuestro Estado. Así, pues, el artículo primero determina que la *Nación Ecuatoriana se compone de los ecuatorianos asociados bajo el imperio de unas mismas leyes y cos-*



tumbres. Es decir, para nuestro "imperativo legal", la esencia de la organización del Estado ecuatoriano radica en la *comunidad jurídica*, que constituye el vínculo que cohesiona a los ecuatorianos.

Por consiguiente, podría admitirse que hay una fuente primera del Estado ecuatoriano, que es la *ley*, y una supletoria, por así decirlo, que es la *costumbre*. Con lo cual significamos que la estructura fundamental nuestra es de carácter jurídico, como producto del proceso evolutivo operado a través de los tiempos en el Mundo, cuya influencia y experiencia nos han beneficiado de todos modos.

La segunda disposición constitucional, un tanto enrevesada y ajena a la claridad y sencillez de la ley, entra de lleno en el campo conceptual, cuando emplea tres expresiones para definir y precisar el marco propio de la organización estatal. Pues se refiere a República, Estado y Nación. Esta última comporta un contenido más amplio y general, ya que para que exista *nación*, como quieren los pensadores contemporáneos, no se requiere sino la tendencia marcada a la unidad racial, idiomática, religiosa, de costumbres y más propiamente *la presencia de un grupo humano atado solidariamente por una comunidad de espíritu y de intereses*. El Estado, en cambio, según docta opinión del Profesor Adolfo Posada, no es sino la *nación jurídica y políticamente organizada*. Su acepción es más restringida que la anterior, porque al fin y a la postre viene a ser una clase de nación. Y, por último, *la República es una forma de Estado en el cual el gobierno reside en el pueblo quien elige sus mandatarios que no son hereditarios ni ejercen su poder sino a título temporal*.

El artículo segundo de la Carta Fundamental que revisamos, dice textualmente:

"La República del Ecuador, forma de Estado en que se constituye la Nación Ecuatoriana, es unitaria, soberana, independiente y democrática; y su gobierno es popular, representativo, electi-

vo, responsable y alternativo". Mediante este precepto se establece la estructura política del Estado, cuya forma de gobierno es republicana con las características que se señalan y que al haber sido expresadas de modo taxativo están determinando la organización propia del Estado ecuatoriano. No hace falta desentrañar y ahondar en el contenido de cada una de las notas esenciales que singularizan a éste, pues de su sola enunciación se derivan claramente los elementos constitutivos y sus caracteres formales. Sin embargo, conviene recordar que del texto de la regla constitucional que comentamos se infieren dos divisiones:

- a) Una relativa a la categoría República; y,
- b) Otra inherente a la categoría Gobierno.

La República del Ecuador, según dicho principio ordenador, es *unitaria, soberana, independiente y democrática*.

El Gobierno, a su vez, es *popular, representativo, electivo, responsable y alternativo*.

En los Estados republicanos la soberanía reside en ellos mismos o en lo que genéricamente se denomina: "pueblo". No obstante este principio general de Derecho Constitucional, el artículo tercero de nuestra Ley Fundamental de 1946 teme referirse al "pueblo" y antes bien aclara que "la Soberanía Nacional se ejerce por medio de los órganos del Poder Público que la Constitución establece".

Las Constituciones anteriores habían expresado que la soberanía reside en la Nación, y la de 1929, el proyecto de 1938 y la de 1945 expresamente consignaron que *la soberanía radica en el pueblo*.

En un Capítulo posterior habremos de referirnos a los llamados órganos del poder público en los cuales el pueblo deposita y confía su soberanía.

Por otra parte, todo Estado requiere para su existencia y subsistencia de tres elementos fundamentales: a) Población; b) Territorio, y, c) Estructura Jurídica.

No nos detendremos por ahora a considerar el primero y el último de dichos factores, que indudablemente le participan vitalidad y sin los cuales dejaría de existir.

En lo que concierne a la base física, diremos que es indispensable para que el Estado pueda cumplir sus fines, por lo cual Kelsen la definió como "*El ámbito de validez jurídica del Estado*".

Con el desenvolvimiento de la Humanidad se ha llegado a integrar debidamente su concepto, ampliándose cada vez más su esfera, para rebasar en nuestros tiempos los límites del simple suelo o territorio propiamente dicho, extendiéndose hacia el subsuelo, el supersuelo o atmósfera, el mar territorial y los sistemas fluviales e hidrográficos que riegan, benefician y se forman en las correspondientes capas terrestres.

El artículo cuarto de la referida Carta Política de 1946, con bastante impropiedad y hasta defectuosamente redactado, dice al respecto que: El territorio nacional comprende, además de las provincias continentales, situadas en la América del Sur (?), las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y la atmósfera respectiva".

El adverbio "además", denota "a más de esto o aquello", y se lo emplea para citar lo secundario; primero lo principal y después aquello. Cuando establece que, "además de las provincias continentales, situadas en la América del Sur, el territorio nacional comprende..." nos hace presumir que deben existir otras provincias en el continente europeo, africano o asiático, quizá.

El artículo tercero de la Constitución del 45 puesta declarativamente en vigencia por los regímenes de facto de 1972 a 1979, es mucho más conciso, claro y obvio, pues dice:

“El territorio del Estado, continental e insular, es inalienable e irreductible”.

“La soberanía se ejerce en el territorio nacional, el mar territorial y la atmósfera que gravita sobre ellos”.

El segundo inciso del artículo cuarto de la Carta Fundamental de 1946, motivo de esta sumaria revisión, prescribe que: “El territorio nacional es inalienable, y no se podrá celebrar pacto alguno que afecte a su integridad o menoscabe la soberanía nacional, *sin perjuicio de los deberes impuestos por la Comunidad Jurídica Internacional*”.

La parte final de la disposición transcrita es realmente atentatoria contra la integridad y soberanía ecuatorianas y pone de manifiesto que seguimos siendo incorregibles en estas delicadas cuestiones, que no admiten excepción ni concesión graciosa, a ningún título. Precisamente en aras de dicha comunidad jurídica hemos sido arastrados a las más duras amputaciones y no puede concebirse como en un texto constitucional hagamos todavía reservas como la que invocamos. La integridad y soberanía de un Estado son absolutas y totales y no reconocen limitaciones de ningún género y bajo ningún concepto. Los Estados las guardan y defienden celosamente, y nosotros, con dolorosas experiencias al respecto, mal podíamos reincidir en planteamiento tan absurdo y dañino, así sea en el mero plano declarativo y teórico. De allí que hubimos de considerar a su debido tiempo que era deber de patriotismo volver a la regla tan clara y concisa de la Carta Fundamental anterior, que no pone en peligro la integridad territorial de la Nación ni encierra oferta candorosa frente a la ambición artera.

Los artículos quinto y sexto, si bien integran el capítulo concerniente a la organización del Estado, se proyectan propiamente en el campo del Derecho Internacional, o mejor tienen un alcance superestatal, puesto que definen la línea de acción del Ecuador frente a la comunidad jurídica internacional, constituyendo algo

así como una positiva declaración de principios, que coloca a nuestro Estado en un ámbito de ejemplar y elevada posición en sus relaciones internacionales.

Dichos preceptos legales alcanzan una trascendencia excepcional en la alineación política de interrelación, ya que, además, concretan la conducta internacional ecuatoriana, que jamás puede penetrar peor invadir órbitas que aquellas que están expresamente puntualizadas en su Carta Fundamental.

El artículo quinto declara que: "La República del Ecuador acata las normas del Derecho Internacional, y proclama el principio de cooperación y buena vecindad entre los Estados, y la solución, por medios jurídicos, de las controversias internacionales".

El artículo sexto más específicamente establece que: "El Ecuador, dentro de la comunidad mundial de naciones y para la defensa de sus comunes intereses territoriales, económicos y culturales, colaborará especialmente con los Estados Iberoamericanos, a los que está unido por vínculos de solidaridad e interdependencia, nacidos de la identidad de origen y cultura. Podrá, en consecuencia, formar con uno o más de dichos Estados, asociaciones que tengan por objeto la defensa de tales intereses".

Estos dos artículos antes transcritos son copia textual de los artículos sexto y séptimo de la Constitución de 1945 y están concebidos con tanta sabiduría que el Legislador que elaboró la Carta Política que estudiamos, a pesar de su celo y egoísmo, no pudo encontrar fórmulas más precisas y tan bien conformadas que éstas para definir la posición del Estado ecuatoriano en el terreno de la política internacional. Responde, pues, a la ubicación justa mantenida por nosotros a través de nuestro proceso republicano y al anhelo creciente y sugestivo en aquellas horas de amalgamar los bloques regionales, en afirmación de una comunidad de pretérito y de futuro y de identificar la necesaria conjunción cultural y económica.

Las disposiciones finales de la primera parte del capítulo relativo a Organización del Estado ecuatoriano se concretan a aspectos simbólicos fundamentales, como el escudo, la bandera y el himno nacionales; al mismo tiempo ratifican cuanto atañe al idioma oficial y a la Capital de la República, preceptos que, como los anteriores, sólo han sido incorporados a nuestra legislación por las dos últimas Constituciones, vale decir la de 1945 y la de 1946; con la única salvedad de que la Carta Fundamental de 1929 ya hizo referencia al español como idioma oficial (artículo sexto).

NACIONALIDAD Y CIUDADANIA

No es raro que se confunda el campo específico inherente a Nacionalidad y a Ciudadanía, porque si bien es verdad que ambos participan de una calidad jurídica, en el fondo son conceptos distintos. El primero es más amplio y general, el segundo es limitado y se deriva de aquél; se puede tener una nacionalidad sin ciudadanía; mas nunca ciudadanía sin nacionalidad. El carácter ciudadano sólo lo adquieren los nacionales de un Estado, esto es quienes previamente tienen la respectiva nacionalidad.

Para los tratadistas, *la Nacionalidad no es sino el conjunto de caracteres que sellan la personalidad de la Nación*. Es también el vínculo jurídico que determina que la persona humana sea natural de un Estado, ya por su nacimiento, ya también por su querer espontáneo, por su voluntad.

En general, se han mantenido dos criterios como generadores de la Nacionalidad: el del *Jus Soli* y el del *Jus Sanguinis*.

El primero atribuye la nacionalidad por el hecho de haber nacido en el territorio del Estado. Las legislaciones de la mayor parte de Estados conceden por lo común la nacionalidad a todos los individuos que nacen dentro de sus correspondientes límites. El suelo es el determinante de la nacionalidad (*jus soli*).



El segundo, en cambio, confiere la nacionalidad por la circunstancia de pertenecer a un núcleo racial o de sangre. Los hijos nacen con la nacionalidad de sus padres. Por herencia, como si dijéramos, sin que importe el territorio dentro del cual ha tenido lugar el advenimiento.

La aplicación ciega y rígida de uno solo de estos dos principios ha dado margen a la aparición de constantes y complejos problemas: individuos que nacen provistos de doble nacionalidad o individuos que llegan al Mundo completamente desamparados, pues carecen en absoluto de nacionalidad (apátridas).

Los ejemplos abundan y demuestran que en la práctica si se han operado los dos fenómenos que dejamos puntualizados. Un matrimonio natural de un Estado en el cual se mantiene exclusivamente el criterio del *jus soli*, pasa a domiciliarse en otro Estado en el cual se aplica a su vez el principio del *Jus Sanguinis*: los descendientes de dicha pareja carecerán de nacionalidad al tiempo del nacimiento. Pero a la inversa, también se presenta el caso de familias naturales de Estados en donde rige el estatuto del *jus sanguinis*, que van a residir en territorios en donde se propugna el sistema del *jus soli*; la descendencia nacerá con doble nacionalidad: la de sus padres y la del lugar del nacimiento.

La confrontación de situaciones graves y repetidas ha constituido en los últimos decenios un verdadero estímulo para que la Legislación universal vaya modernizándose, abordando tan delicadas cuestiones con un espíritu más humanitario y justo, como ocurre con la mayor parte de los Estados latinoamericanos y el nuestro inclusive que han adoptado nuevos sistemas generalmente de carácter mixto, a fin de evitar la doble nacionalidad o la ausencia toda de ella.

Nuestras Cartas Políticas han sido relativamente generosas en esta materia, especialmente la de 1945 y las siguientes, que conceden la nacionalidad ecuatoriana, sin perder la de origen, a los ibero-

americanos y españoles por nacimiento, "que se domiciliaren en Ecuador y que manifiesten su voluntad de ser ecuatorianos" (artículo doce de la Constitución de 1945). Institución que a partir de ésta se ha conservado como necesaria y que ha ido perfeccionándose con la adopción del criterio de "reciprocidad".

La Ley Suprema de 1946 participa también del principio mixto, no obstante de que, por regla general, sigue el criterio del *jus soli*, cuando en su artículo décimo proclama que: "se presume que es ecuatoriano por nacimiento quien hubiere nacido en territorio de la República". Presunción que no se ha mantenido en las demás.

La clasificación adoptada por la Constitución de 1946 es lógica y resulta también práctica, puesto que comienza por establecer que hay *ecuatorianos por nacimiento* y *ecuatorianos por naturalización*. Entre los primeros distingue los propiamente nacidos en territorio nacional y los nacidos en territorio extranjero y comprendidos dentro del marco delineado por la ley; todos ellos casos obvios, justos y necesarios de ser considerados por la legislación.

En materia de naturalización nos hallamos realmente atrasados, pues mantenemos aún sistemas caducos y repletos de trabas que obstaculizan por todos los medios el llegar a optar la nacionalidad ecuatoriana; aspecto que contraría fundamentalmente la aspiración nacional de inmigración y colonización. Es preciso reformar las regulaciones sustantivas, para facilitar la penetración de cuotas humanas mejores y más numerosas y también agilizar los trámites desobligantes, que todavía tienen caracteres coloniales y estáticos y que en modo alguno propician la adquisición de nuevos elementos que se incorporen a nuestra nacionalidad. Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, especialmente, han comprendido el problema y han dado una fisonomía distinta a sus pueblos abriendo de par en par sus puertas a la inmigración, que ha constituido la más elocuente cifra de superación en América.

El artículo doce contiene un precepto de importancia, desde luego que declara que *ni el matrimonio ni su disolución, alteran la*

nacionalidad de los cónyuges. En el Derecho Civil Internacional se confrontó por repetidas veces problemas derivados del estado civil entre marido y mujer de distinta nacionalidad: Estados cuyo estatuto jurídico prescribe que la mujer extranjera que se casa con el nacional de hecho adquiere la nacionalidad de su marido; otros cuyas regulaciones legales mantienen que ni la disolución del matrimonio, por cualquiera causa, priva a los cónyuges de la nacionalidad que les participó el contrato matrimonial, etc., etc. El principio nuestro resulta humano y justo y está de acuerdo con los postulados eminentemente liberales que sustenta el Estado ecuatoriano.

La disposición contenida en el artículo décimo tercero es absolutamente lógica e indispensable, ya que la nacionalidad viene a constituir un derecho adquirido; una ley posterior no puede privar de la nacionalidad ecuatoriana a quien la haya adquirido de conformidad con las normas establecidas en mandatos constitucionales anteriores. Este precepto es, por lo tanto, una verdadera garantía. Además, dice relación a la línea ética, de seriedad y continuidad que caracteriza a nuestro Estado, que no quiere perder a sus nacionales, cuando está empeñado en incrementar su población.

Las prescripciones finales del Título que comentamos se refiere a tres cuestiones interesantes: a) nacionalidad de las personas jurídicas; b) pérdida de la nacionalidad (causales); y, c) requisitos para recuperar la nacionalidad.

La Ciudadanía, por su parte, no es otra cosa que la capacidad jurídica que tienen los nacionales de un Estado que han llenado ciertas condiciones para intervenir activamente en la vida política del mismo, que se contrae a un aspecto activo: elegir y otro pasivo: ser elegido o nombrado funcionario público. Presupone, pues, la existencia de la nacionalidad y de requisitos que cada estructura constitucional establece o mantiene.

Al respecto, el artículo décimo séptimo de la Carta Fundamental de 1946 dice: "Todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor

de dieciocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano, y, en consecuencia, por regla general, puede elegir y ser elegido o nombrado funcionario público”.

La Constitución anterior fue la primera en nuestro sistema jurídico que confirió la ciudadanía indistintamente a hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, sepan leer y escribir, sin ninguna excepción; la de 1929 concedía también a las mujeres por vez primera, pero fijó un límite mayor en la edad para hombres y mujeres; a partir de los veintiún años, es decir concordando con nuestro Derecho Civil que señalaba hasta antes de 1970 esa edad para la capacidad de las personas. Aunque la de 1897 en su artículo 8º ya concedió la ciudadanía a partir de los 18 años.

El precepto antes transcrito copia el similar de la Carta Política de 1945, pero añade: “... Y, en consecuencia, *por regla general*, puede elegir y ser elegido o nombrado funcionario público”. Con lo cual lindera el campo de la ciudadanía, y al decir, por regla general, nos recuerda que no hay regla sin excepción y que la Fuerza Pública constituye precisamente la excepción, desde luego, que, de acuerdo con el artículo 22, inciso tercero de la Constitución de 1946, “La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho a voto en el sufragio universal. Su representación será funcional”. Es decir, los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden elegir ni ser elegidos (en consonancia también con lo que prescriben la Ley de Elecciones, Ley de Situación Militar y Ascenso, Código Penal Militar, etc., etc.), aunque sí nombrados funcionarios públicos, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Respecto a este fundamental problema abordamos la cuestión en su verdadero alcance y esencia en el capítulo relacionado con la Fuerza Pública; sin embargo, anticipamos nuestro criterio, pues consideramos que resulta injusta la posición en que se le ubica, porque al no existir limitación alguna para la fuerza religiosa, que por ser espiritual ejerce mayor poder e influencias, tampoco debe



ría restringírsele la calidad ciudadana a aquélla. Las dos fuerzas deben mantenerse equidistantes y revestidas de iguales derechos, hasta cierto punto: si a la una se le priva es injusto otorgárselo a la otra; deben correr paralelas en lo que concierne a derechos y deberes cívicos.

El problema de la ciudadanía femenina es de mucha importancia y aún no se le concede el valor que tiene en el fondo mismo. La mujer comienza a cambiar de existencia y se incorpora rápidamente a las palpitaciones ciudadanas; está siendo sujeto activo y no simplemente pasivo de la vida social y era obvio que también alcanzara la conquista de elegir y de ser elegido. El porcentaje de mujeres que acuden a escuelas, colegios, institutos técnicos y universidades es cada vez mayor, lo que significa que la mujer está preparándose y adquiriendo conciencia del papel que le incumbe en el ámbito de la colectividad.

Tal vez en el caso de hombres y mujeres convenga meditar un poco más cerca de la condición elementalísima de saber leer y escribir, que no constituye base suficiente para el discernimiento político. ¿Será, por consiguiente, igual el voto de un ciudadano que ha cursado por lo menos su bachillerato y el de otro que apenas ha aprendido a dibujar la firma durante el eufórico y habilitado proceso pre-electoral? (No conocemos que exista un organismo que previamente examine si los votantes cumplen el requisito primario de saber leer y escribir, y lo único que se exige es la firma en los libros pertinentes; por otro lado, es evidente que hay numerosos casos de personas que tienen facilidad para estampar su firma —que puede ser cualquier jeroglífico—, sin conocer siquiera el alfabeto). ¿Este último estará en capacidad de penetrarse de los problemas políticos? ¿Conocerá a los hombres, los diferenciará y tendrá aptitud de selección? ¿Estará en posibilidad de elegir libremente al margen de imposiciones e influencias? He ahí un gravísimo problema de la democracia contemporánea, que es necesario revisarlo concienzudamente y sin prejuicios. Es obvio que las gentes de las ciudades son las que están más cerca del pro-

blema político y las que se interesan mayormente por la suerte de la Patria y por el imperio de la libertad, la justicia y el derecho. Sin embargo, venimos observando en algunos torneos electorales, que son las poblaciones rurales y las más alejadas del centro estatal y de las corrientes de civilización y cultura las que determinan el triunfo de los candidatos; es decir, precisamente en los lugares en donde brillan por la ausencia las escuelas, los centros de aprendizaje, los núcleos de estudio y discusión de las doctrinas y postulados políticos. Allí han sido las influencias del público y del confesionario las que se han impuesto. Personalmente hemos tenido la prolijidad de hacer encuestas en distintos lugares respecto a estos problemas y tenemos una numerosa respuesta que coincide en afirmar que fue la imposición del Cura de la parroquia la que llevó a dar esa votación y que no pudieron sustraerse de ello por temor a las sanciones ultraterrenas y espirituales...

La Carta de la Democracia sí entendió el problema y lo estudió a fondo y lo resolvió sapientemente. Después, con toda cobardía volvimos atrás, para demostrar que también hay involución en la vida de los pueblos y que el nuestro, con ciertos grupos caducos, aparentemente viene aferrándose a la tesis suicida de vuelta al pasado negativo.

Los artículos décimo octavo y décimo noveno de la Carta de la Hipocresía puntualizan los casos en los que se pierden o se suspenden los derechos de ciudadanía y que siguen generalmente el criterio de casi todas las Constituciones anteriores, habiendo prescindido de la causal más importante relativa a atentados contra el derecho de sufragio, que contemplaban las de los años seis, veintinueve y cuarenta y cinco, para la pérdida de los derechos de ciudadanía. Esta última en el numeral 4 del artículo 15º, dice: "Por atentados contra el derecho de sufragio, tales como compra y venta del voto, violencia, falsedad, imposición oficial o jerárquica, comprobado conforme a la ley". Disposición cardinal en países como el nuestro en donde el caciquismo e incivilidad se especializan de modo preferente en tal suerte de procedimientos dolosos. Preci-

saba al año siguiente actualizar el mandato enunciado, para aplicarlo con toda severidad y para evitar así el fraude electoral propiciado desde arriba, como hemos podido constatar en varios procesos electorales del último cuarto de siglo, no obstante el hiperbólico autotítulo que vanidosamente se han otorgado quienes debieron caer bajo el peso de la pérdida de la ciudadanía, por lo menos.

Por último, no podemos dejar de consignar que se nota un vacío, cuando en este Capítulo no se encuentra referencia alguna a la recuperación del derecho de ciudadanía, como lo han hecho las otras Cartas Fundamentales, para mantener unidad, armonía y lógica en todos sus principios.

SUFRAGIO

La *Democracia* tiene diversas expresiones pero la que más la define y evidencia es la relativa al *sufragio*, ya que por medio de él se lleva a la práctica la fórmula del gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo y *con el pueblo*. En realidad es la única institución política que conecta y relaciona al pueblo con los órganos del Poder, desde luego que en el acto del sufragio, aquel elige libremente (?) a sus representantes, a quienes han de gobernarle y han de estructurar y mantener las bases jurídicas del Estado.

El sufragio es un derecho político y al propio tiempo un deber cívico, como proclama nuestra Ley de Elecciones. A pesar de lo cual no ha podido generalizarse su obligatoriedad por razones claras; para los varones que reúnen los requisitos del caso sí es obligatorio y facultativo para las mujeres ciudadanas.

Al hablar de elecciones, tenemos que recordar que entre las tantas divisiones, la que tiene vigencia entre nosotros es aquella que las desdobra en directas e indirectas. Por las primeras, el pue-

blo elige sin intermediarios al Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados de la República, así como Consejeros Provinciales y Concejales Municipales; por la segunda, el Congreso Nacional, elegido por el pueblo, designa a su vez a distintos funcionarios, como a los miembros de las Cortes de Justicia, Procurador y Contralor General de la Nación, Superintendente de Bancos, etc., etc.

Desde 1945, las minorías han alcanzado una conquista de importancia, porque tanto la Carta Fundamental de ese año, como la de 1946, *garantizan la representación efectiva de las minorías*.

Intimamente ligado al problema del sufragio y aun involucrándolo dentro de su propia esfera, la Constitución por excelencia, la de 1945, creó el Tribunal Electoral, asignándole funciones específicas y de honda significación democrática; el mismo que estaba perfectamente conformado, ya que además del Ministro de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Tribunal de Garantías y los dos ciudadanos elegidos por el Congreso, estaba integrado por tres representantes de las tendencias políticas: derecha, centro e izquierda, elegidos por los respectivos partidos políticos. Un notable avance en materia democrática, sin lugar a duda, porque de esta manera éstos se hallaban más directamente vinculados al proceso electoral y es obvio que así sea puesto que los partidos políticos son los que más se interesan por toda la operación del sufragio y los que tienen mayor derecho y más obligación de controlarla, guiarla, orientarla, purificarla y asumir las responsabilidades de las derivaciones.

En el Estatuto Jurídico de 1946, que nos rigió tanto tiempo, hay también serias anomalías en torno a la cuestión que abordamos, pues hasta se encuentra que se halla ausente la lógica. La sección II se intitula "De los Tribunales Electorales", y se contrae exclusivamente a tratar del Tribunal Supremo Electoral. No hay disposición alguna que establezca clara y categóricamente la existencia de los Tribunales Provinciales Electorales, aparte de la incidental

y aislada consignada en la última atribución del Supremo Electoral, que señala: "y, e) . . . designar a los Vocales de los Tribunales electorales" (?).

Además, la constitución del Tribunal Supremo Electoral es equivocada, como nos lo dice la realidad. Se ha prescindido del criterio anterior muy justo e indispensable de la representación de las tendencias políticas, como prenda y garantía de la imparcialidad y rectitud cívica.

No debemos dejar de mencionar, por lo menos, que, de acuerdo con ordenamiento jurídico actual, se ha creado un auténtico Poder, el Electoral, que tiene sobre sí las máximas responsabilidades de la marcha del Estado. Si en ese organismo hay austeridad, sabiduría y pulcritud absolutas, los ecuatorianos estamos protegidos y la democracia salvada. Si no hay la ética depurada, la sindéresis, el patriotismo, se puede arrastrar al país al caos y a la anarquía. Cómo deben meditar en esto quienes son favorecidos y honrados con tan alta y significativa distinción. La historia nuestra ha puntualizado ya las graves equivocaciones de ese organismo y la prensa nacional unánimemente ha hablado de las traiciones y de la miseria moral de sus titulares. El pueblo nuestro ha perdido su confianza en ese poder, por sus actuaciones claramente parciales, apasionadas, injustas y serviles, en acatamiento de consignas exógenas e interesadas.

Se imponía, por consiguiente, también la reforma en esta materia de la Ley Fundamental vigente a partir de 1946, y singularmente en cuanto atañe a la conformación del Tribunal Supremo Electoral, que tiene que buscar un equilibrio político, a base de igual representación entre las tres corrientes políticas clásicas: la derecha, el centro y la izquierda —que corresponden asimismo a tres momentos del proceso humano: la edad de piedra, la edad de los metales y la edad de los pueblos—. Y hacen falta, igualmente, disposiciones expresas que se refieren a la existencia y estructura de los Tribunales Provinciales Electorales, estableciendo sus atri-

buciones, por lo menos, para que sean la ley de Elecciones y otros reglamentos y regulaciones los que entren al detalle del proceso electoral, su operación, etc., etc.

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Los canales básicos por los cuales el pueblo se gobierna a sí mismo, evidenciándose de ese modo el régimen democrático, no son otros que aquellos que Montesquieu —continuador de las teorías del insigne filósofo inglés Locke— en vísperas de la magna insurgencia francesa, llamó los *Poderes del Estado*, que incluso respondiendo a factores primarios de la visión del trabajo, comprendían tres esferas de actividad: legislativa, ejecutiva y judicial; elaborar la ley, hacerla cumplir y vigilar su práctica a través de la administración de justicia.

Frente a la conjunción y confusión de poderes en la persona del monarca o del soberano, representó una conquista valiosa el que no fuera una simple individualidad la que se reservara para sí la complejidad y vastedad de los tres momentos y expresiones del vivir político, sino que se ramificara diversificándose esa actividad en tres órdenes específicos y peculiares con sus correspondientes funciones, atribuciones características, titulares, relaciones y concordancias.

Desde ese instante los Estados comenzaron a sentir la democracia, la vivieron sinceramente y la ejercitaron por medio de los órganos del Poder. El legislador se esforzó en superar todas sus calidades para compenetrarse de su responsabilidad y del papel singular y grave que se le había encomendado; procuró ilustrarse y humanizarse, multiplicando sus conocimientos y moralizándose. El gobernante pensó en la trascendencia de su gestión y en la necesidad de hacer cumplir la ley, sabia y pacientemente elaborada por el órgano legislativo. El Juez, en fin, quiso sublimar su existencia, porque comprendió que para administrar justicia había que

elevarse por sobre su humanidad para aspirar a la perfección: dar a cada uno lo que es suyo es el ideal de la justicia y nada más difícil e inalcanzable que ello.

La Revolución Francesa había reestructurado los moldes de la división de los Poderes, tomados de las instituciones inglesas; el tiempo fue dejando experiencias y tal mecanismo político y jurídico ha ido conformándose cada vez mejor, hasta llegar a un grado de relativa superación, a tal punto que en nuestros días ya no se habla de "poderes" sino de "funciones", lo que comporta una más significativa expresión, de fondo y forma.

Parece que buscar el equilibrio y armonía entre las tres Funciones del Estado, constituye la razón de ser y el principio motor de los regímenes democráticos; esto no siempre se consigue y de allí que existan tipos de Estado de tendencia "*parlamentaria*", en donde impera la autoridad e influencia de la Función Legislativa y tipos de Estado de tendencia "*presidencial*", en los cuales se ve bien clara hegemonía y suficiencia de la Función Ejecutiva. Por otra parte, no faltan Estados en los cuales, en manifestación de civilizada evolución, la más respetable y la que mantiene la cabeza es la Judicial.

En todas nuestras dieciséis Cartas Políticas se ha conservado la clásica división de los tres Poderes del Estado, así denominados unánimemente hasta la décima tercera siendo las cuatro últimas las que han acertado introduciendo el término "Funciones". No siempre, sin embargo, se ha guardado el principio de equilibrio y armonía entre éstas, puesto que algunas veces se ha creado un Parlamento todopoderoso y superior y otras veces, la mayoría, se ha propiciado el sistema en el cual prevalece un Ejecutivo fuerte y absorbente. Para el primer caso tal vez tengamos que señalar como ejemplos las Constituciones de 1929 y de 1945 y para el último las Cartas de la Esclavitud y Negra, e, inclusive, la de la Hipocresía, si recordamos que cede en favor de la Función Ejecutiva la facultad de dictar Decretos - Leyes de Emergencia, como puntualizaremos más adelante.

La Función Legislativa en nuestra trayectoria republicana siempre constituyó el órgano del poder encargado de elaborar la ley; sólo que para llegar a dicha creación una vez dispuso de un Congreso unicameral (Cámara de Representantes o de Diputados) y otras, más generalmente, contó con un Congreso bicameral (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados).

En lo que atañe a la integración del Parlamento ecuatoriano tampoco ha habido unidad de criterio a través de las dieciséis Constituciones, desde luego que se han mantenido tres sistemas: a) representación provincial; b) representación funcional; y, c) representación mixta. Nuestras últimas Cartas Políticas han adoptado este último, esto, es, la integración del Congreso de la República a base de representantes provinciales y de representantes funcionales, tanto en el Senado como en la Cámara Baja.

La disposición contenida en el artículo 30 de nuestra Ley Fundamental de 1946 encierra un principio interesante, cuando prescribe que: "Las funciones de Senador y Diputado son obligatorias conforme a la Ley. Ningún Senador ni Diputado podrá separarse de la Cámara a que pertenece, sin permiso de ella; y, si lo hiciere, quedará suspenso, por el mismo hecho y por dos años, en el ejercicio de los derechos de ciudadanía".

No obstante el espíritu de la disposición transcrita, bien valdría meditar en la responsabilidad del Legislador, por las funciones específicas y complejas que debe cumplir. Cualquier ciudadano no está ni en capacidad ni revestido de los conocimientos y profundidad para dictar la ley. Además, se ha prostituido en forma tal en los tiempos que corren que se trata simplemente de uno de los "empleos" más lucrativos, cómodos y menos complicados. Atentas estas circunstancias, surge en nosotros este interrogante: ¿No sería posible dar un nuevo rumbo a la Función Legislativa a base de selección severísima y técnica y de servicios patrióticos ad-honorem?



El Profesor de Sociología de nuestra Universidad Central, Luis Bossano, al referirse a problemas de tanta magnitud, ha dicho con sapiencia y valor:

“Y la función legislativa, que en días inmortales representó nobilísima conquista humana radicada en la venerable institución inglesa, fuerza es establecer que, en las horas actuales —aún prescindiendo de la consideración del problema psicosocial que la actividad parlamentaria comporta y demanda, por lo mismo, básicas rectificaciones en la organización—, cuando las directivas desnudas de la ciencia y de la técnica acentúan su vigencia sin contrastes para una firme remodelación del subsistir y el convivir sociales, sólo en un principio de escrupulosa, insospechable selección, tendrá que inspirarse para conseguir su eficiencia verdadera”.

“La crisis del sistema ha producido esencialmente por el defecto original de su composición viciosa y deficiente. Representación de intereses “políticos”, fruto de la arrogancia caciquil, de la merced gubernativa dispensada al servicio sin ética ni talentos, o de la anodina condición de los electores, *los cuerpos legislativos encarnan la paradoja democrática de una asociación de semianalfabetos, oligofrénicos, psicópatas, y hasta delincuentes de diversos grados*, —entre apariencias a menudo normales y hasta meritorias— *en lamentable mayoría encargados de trazar normas de valor trascendental para la ventura y el desenvolvimiento de los pueblos*. ¿Cómo tal consorcio de facultades negativas podrá enfrentar todo el enjambre de problemas humanos en cuya dilucidación van implicadas arduas y variadas líneas científicas, filosóficas, y jurídicas que luego han de resolverse en una sistematización técnica de aplicación social?” (*)

El mandato contenido en el artículo 33º es civilizado y justo, en todos los aspectos que aborda con criterio elevado. Dice: “Los

(*) “La Evolución de la Democracia” —Luis Bossano— Publicación de la Universidad Central — Quito-Ecuador, 1944.

Senadores y Diputados no serán responsables por las opiniones que manifiesten en el Congreso, y gozarán de inmunidad treinta días antes de las sesiones, durante ellas y treinta días después. No serán enjuiciados, arrestados ni perseguidos, si la Cámara a que pertenecen no autoriza previamente el enjuiciamiento, el arresto o la persecución, con el voto de la mayoría de los miembros presentes. Cuando algún Senador o Diputado fuere sorprendido cometiendo crimen o delito, será puesto a disposición de la Cámara a que pertenece, a fin de que ésta declare, con vista del sumario, si debe o no continuar el juicio. Pero si el crimen (nuestro Código Penal vigente ya no se refiere a crímenes, sino tan solamente a delitos y contravenciones) o delito fuere cometido cuando el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, se procederá libremente al enjuiciamiento del Senador o Diputado”.

El Capítulo concerniente a la Función Legislativa se extiende detalladamente a señalar de modo taxativo las atribuciones del Congreso dividido en Cámaras y las del Congreso Pleno, deteniéndose a continuación a abordar las cuestiones esenciales de la formación de las leyes y demás actos legislativos. Y por la conexión directa que existe entre esta Función y la Comisión Legislativa y el Consejo Nacional de Economía, todos los preceptos relativos a éstos están contemplados en el propio Capítulo; dos organismos de una importancia extraordinaria, por el papel que deben desarrollar ya en la órbita jurídica, ya en la órbita económica de nuestro país. A pesar de lo cual parece que existen algunos vicios de conformación e irregularidades que les impiden rendir cuanto pudiera esperarse de ellos. El primero porque carece de cierta fuerza necesaria y en la práctica simula no querer asumir mayores responsabilidades, y el segundo porque su ámbito de acción es demasiado restringido y circunscrito: estudiar los proyectos de Decretos-Leyes de Emergencia, absolver las consultas del Ejecutivo, en esta materia y pronunciar su dictamen, que no resulta tan obligatorio, en consonancia con lo que establece el inciso final del artículo 80º, que dice: “El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de esta clase de Decretos (se refiere a los De-

cretos-Leyes de Emergencia), indicando las razones que hubiere tenido para expedirlos cuando el dictamen del Consejo Nacional de Economía hubiere sido desfavorable" (?)...

Más adelante enfocaremos cuanto concierne a esta nueva institución jurídica, la de los Decretos-Leyes de Emergencia, refiriéndonos a su contenido, trascendencia y realidad y puntualizando el aspecto objetivo del problema, en consonancia con la Carta Fundamental de 1946.

La Función Ejecutiva tiene la responsabilidad del cumplimiento de la ley. Una vez elaborada ésta por el legislador, la pone en vigencia mediante la sanción y promulgación y luego le participa viabilidad a través del reglamento. De lo dicho se infiere que existe una verdadera trabazón entre estos dos órganos del Poder: el Legislativo y el Ejecutivo, que necesariamente deben actuar en armonía, desde luego que lo uno sin lo otro quedaría incompleto, trunco. Se ve, pues, que de modo general a la Función Ejecutiva no sólo le está encomendada la tarea de practicidad de la ley, sino que se le concede hasta cierto punto una facultad legislativa, cuando se reserva para ella la reglamentación, porque sin esta operación no estaría en posibilidad de cumplir sus funciones en debida forma. El reglamento no es otra cosa que "el campo de aplicabilidad de la ley", como sostiene un tratadista, y por medio de él se perfecciona el proceso jurídico de un pueblo que requiere de normas un tanto más detalladas, concretas y operantes.

Esta capacidad de reglamentación vendría a constituir la esfera de permanencia de la Función Ejecutiva, no así la de dictar los Decretos-leyes de emergencia, que viene a ser de excepción, para casos singulares como quiere la Carta Política a la que nos venimos refiriendo de preferencia.

Mientras las Funciones Legislativa y Judicial se las ejerce por un cuerpo colegiado: Congreso de la República y Tribunales de Justicia, respectivamente, la Función Ejecutiva se la ejerce por un

solo ciudadano: el Presidente de la República, quien es el único responsable de la gestión total del cumplimiento de la ley y así lo puntualiza el Estatuto Jurídico del Estado.

Interesante resulta transcribir los preceptos pertinentes de las Constituciones de 1929, 1945 y 1946, en torno de esta materia:

1929: "Art. 72.—El Poder Ejecutivo se ejerce por un ciudadano, con el título de Presidente de la República".

1945: "Art. 55.—El Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva. Desempeñará su mandato con sentido de unidad nacional, por encima de las vinculaciones de partido".

1946: "Art. 81.—La Función Ejecutiva se ejerce por el Presidente de la República".

De la simple lectura de estas emanaciones constitucionales se desprenden concordancias, analogías y discrepancias y diferencias: todas coinciden en reservar para el Presidente de la República la responsabilidad indivisible de la función ejecutiva; pero la de 1946 no es la mejor; aun la del 29 al decir "...por un ciudadano con el título...", está concebida con mayor claridad y alcance. Pero la que supera a todas las quince Cartas Fundamentales es la del 45, que encierra un principio esencial, cuando *manda* de un modo categórico e inexcusable que el Jefe del Estado desempeña la Primera Magistratura *"con sentido de unidad nacional, por encima de las vinculaciones de partido"*.

Conturba realmente considerar que todo lo de más civilizado, justo y patriótico que encerraban los mandamientos jurídicos y políticos de 1945 haya sido malévolamente suprimido y "arrasado" por la de 1946, en una especie de protesta sórdida y cobarde en contra de la evolución.

Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, gozar de los derechos de ciudadanía y tener por



lo menos treinta y cinco años de edad, de acuerdo con las disposiciones vigentes. Por lo común la edad mínima fijada a lo largo de nuestro proceso republicano ha fluctuado entre los treinta, los treinta y cinco y los cuarenta años. Las Constituciones de 1830 y 1878 señalaban los treinta años, las de 1835, 1852, 1861, 1869, 1884, 1897 y la de 1946, los treinta y cinco años y las restantes, cuarenta años.

Con una redacción defectuosa, el artículo 82 de la Carta Política de 1946 establece que: "Para ser Presidente de la República se requiere: ser ecuatoriano por nacimiento; hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía, *y haber cumplido treinta y cinco años*". (?) Y los ciudadanos que tienen más de treinta y cinco años?; la regla elaborada en 1945 era mejor: "...*y tener cuarenta años de edad, por lo menos*".

Cuando se estudia el Capítulo relativo a atribuciones y deberes del Presidente de la República se encuentra también un contraste entre las dos Cartas Políticas enunciadas, pues de los veintiséis de la de 1945 se ha reducido a 18, en la de 1946, habiéndose suprimido quizá lo más valioso, como lo siguiente: a) dirigir la administración pública; b) formular el proyecto de presupuesto anual; c) denunciar tratados y demás convenciones internacionales; d) presentar al Congreso, el día de su instalación, un mensaje "en que dé cuenta del estado general de la República e indique las mejoras y reformas necesarias para la administración" (numeral 8º del art. 65 de la Constitución de 1945); e) contratar empréstitos; f) aumentar la planta de jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas cuando lo estime necesario para los casos de instrucción, invasión exterior o conmoción interior a mano armada; y, g) "insinuar a la Corte Suprema las medidas necesarias para que jueces, funcionarios y empleados judiciales cumplan sus deberes" (numeral 24).

A pesar de que no nos proponemos hacer un estudio integral y de fondo en torno al Estatuto Jurídico de 1946, y como hemos in-

sistido en declarar que adolece de serias fallas y hemos puntualizado ya algunas de ellas, consideramos que, al tratar de los deberes y atribuciones del Presidente de la República, no se puede dejar de mencionar por lo menos dos:

1ª) El numeral octavo del artículo 92, señala como atribución del Presidente de la República: "Nombrar y remover a los Agentes Diplomáticos y Consulares. Para el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios debe preceder la *autorización del Senado*, o, si no estuviere reunido, la del Consejo de Estado". Entre las atribuciones del Senado no existe alguna que tenga relación con la disposición transcrita. Mas, en el capítulo referente al Consejo de Estado, la atribución 11ª contempla: "Autorizar, en receso del Congreso, al Presidente de la República, para el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios". Examinadas las atribuciones del Congreso, no encontramos ninguna que concuerde con la que estudiamos. Grave vacío de la ley, pues no existe disposición expresa que faculte a la Cámara del Senado, al Congreso en Pleno o al Congreso dividido en Cámaras conceder dicha autorización al Presidente de la República; y,

2ª) El numeral 17º del propio artículo 92, relativo a atribuciones y deberes del Presidente de la República, dispone: "En receso del Congreso y con autorización del Congreso de Estado, conceder los permisos a que se refiere el numeral 17º del artículo 53. El mencionado artículo 53 se refiere a las atribuciones del Congreso dividido en Cámaras, y la 17ª señala: "Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y el tránsito o estacionamiento de naves de guerra, de superficie o sumergibles, en aguas territoriales, por mayor tiempo que el permitido por las prácticas internacionales. Igual facultad rige para el tránsito, arribo y permanencia de las naves aéreas de guerra. Estas disposiciones no se aplican a los casos de arribo o aterrizaje forzoso". Como se ve, esta atribución es privativa del Congreso dividido en Cámaras, por regla general, y como excepción, en caso de receso del Congreso, lo es del Presidente de la República, con la condición de

que previamente exista la "autorización del Consejo de Estado". Mas, en la Sección correspondiente a esta Organización, encontramos que el numeral 14º, referente a sus atribuciones y deberes, dice: "Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República...". Es decir que, por esta disposición y aun rompiendo la unidad jurídica, el Consejo de Estado también tiene facultad para ello y no solamente para autorizar al Presidente de la República en receso del Congreso, y esto crea una verdadera anomalía en la estructura jurídica de nuestra Carta Fundamental, pues dicho principio debió estar concebido en la siguiente forma, en consonancia con todas las demás reglas que establecen ya las atribuciones del Congreso de la República dividido en Cámaras, ya las atribuciones del Presidente de la República, ya también del Consejo de Estado, en otros pasajes: "*En receso del Congreso, autorizar al Presidente de la República para que permita o niegue el tránsito de tropas extranjeras*"...

Además, se contempla la concesión de facultades extraordinarias "al Ejecutivo" (el legislador olvidó que ya no se trata de poderes —masculino— sino de funciones —femenino— y que el único titular y responsable de éstas es el Presidente de la República). Al efecto, el artículo 94 de la Constitución de 1946 prescribe que: "En caso de amenaza inminente de invasión exterior, en el de conflicto internacional o en el de conmoción interior, el Ejecutivo recurrirá al Congreso, si estuviere reunido, y, si no, al Congreso de Estado, para que, después de considerar la urgencia, según el informe y los documentos justificativos correspondientes, le conceda o niegue, con las restricciones que estime convenientes, todas o parte de las siguientes Facultades Extraordinarias..." (son once en total y todas ellas se refieren a medidas de seguridad y defensa).

La Carta Fundamental que comentamos determina luego, en seis numerales, aquello que está prohibido al Presidente de la República, que más o menos se había venido manteniendo en las anteriores. Se ha suprimido la prohibición contenida en la de 1945,

que proclamaba que le estaba vedado al Jefe del Estado: "Atentar contra la Comisión Legislativa Permanente o contra el Tribunal de Garantías Constitucionales". En verdad, no existe esta última Corporación de tanta trascendencia en el vivir nacional, pero puede afirmarse que es el Consejo de Estado el que reemplaza en la Constitución de 1946 al Tribunal de Garantías creado por la de 1945. No hay razón para que se haya omitido la prohibición señalada, que indudablemente participaría a uno y otro Organismo mayor respetabilidad e independencia, pues muchas veces devienen en detestables apéndices de la Función Ejecutiva, sin ética, sin personalidad, sin valor ni autoridad.

Si bien es cierto que el titular de esta Función es el Presidente de la República, para la compleja actividad que tiene que desarrollar cuenta con Secretarios de Estado o Ministros, quienes son sus más importantes colaboradores y a través de los cuales se vuelve viable la administración pública y la gestión integral confiada a la Función Ejecutiva.

En el ordenamiento jurídico durante la vigencia de la Carta de la Hipocresía existieron nueve Portafolios, en relación con las principales actividades de la Administración Pública: Gobierno, Relaciones Exteriores, Educación Pública, Obras Públicas, Economía, Defensa Nacional, Previsión Social y Trabajo, Tesoro y Fomento. Se presume que el titular de cada una de estas funciones es un experto en la gestión que se le ha confiado y que no ha llegado a tal sitio simplemente por su postura política, cambiante a menudo, ni por otra suerte de combinaciones ni manejos. La experiencia nos dice que desde 1830 a esta fecha, por excepción, se ha acudido a la técnica, al conocimiento, a la pericia, para proveer de Ministros de Estado; la improvisación y la ausencia de preparación y aun de moral han sido los atributos esenciales de los Secretarios de Estado. A veces nos inclinamos a pensar que el Presidente de la República se ha propuesto siempre llenar los Portafolios con simples ejecutores de sus planes y de sus órdenes. Es ya un lugar común encontrar como declaración del primer día del

nombramiento de todo Ministro, la siguiente especie de fórmula sacramental: "Vengo a empaparme de los problemas y realidades; voy a aprender; después elaboraré mi programa y mis proyectos..." (?) Problema arduo y delicado. A esas alturas y a esa hora y nada se aprende. El país no puede tener becarios en las Secretarías de Estado, para que cuando más o menos han comenzado a entender "la cosa", sean sustituidos subalternamente por nuevos "aprendices de Ministros". Para remediar siquiera en parte este terrible mal, la sabia Carta Democrática reivindicada por el régimen del general Guillermo Rodríguez Lara puesta en vigencia mediante el Decreto Supremo número uno, de 15 de febrero de 1972 y publicada en el Registro Oficial número uno, del siguiente día, contempla la existencia de Organismos Técnicos Asesores de la Función Ejecutiva, que deben auxiliar a los Ministros de Estado con sus luces, conocimientos, técnica y experiencia. Tal vez es el único caso en que se justifique y explique la existencia de figuras decorativas con significación política tan sólo, en los Ministerios, porque hasta puede creerse y confiarse en que todo el peso de la compleja labor descansa en dichos organismos y en la Subsecretaría. De otra suerte es inadmisible bajo todo punto de vista que no sea un Abogado Ministro de Gobierno, un Internacionalista Ministro de Relaciones Exteriores, un Educador de Educación, un técnico de Obras Públicas, un Economista de Economía, un miembro de las Fuerzas Armadas en Servicio Activo o Pasivo de Defensa Nacional, un jurista y biólogo de Previsión Social y Trabajo, un financista de Tesoro y un experto en producción de Fomento.

Bien valdría la pena considerar como requisito para ser Ministro de Estado: el conocimiento y experiencia en el ramo cuya gestión se le confía, porque así se puede garantizar plenamente la eficiencia.

No debemos dar por concluido el Capítulo relativo a la Función Ejecutiva sin plantear por lo menos, el problema relativo a los *Derechos-Leyes de Emergencia*.

El Estatuto Jurídico de nuestro Estado que rigió desde 1946 hasta 1963, por vez primera en el proceso republicano ha conferido a la Función Ejecutiva una facultad esencialmente legislativa, para casos excepcionales de extrema urgencia y gravedad, pues para que se produzca el Decreto-Ley de Emergencia es indispensable que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que exista un problema de carácter económico;
- b) Que el Congreso de la República no se halle reunido y de no resolverse mediante dicho decreto-ley se produciría el caos y la liquidación del país; y,
- c) Que el Congreso de la República no se halle reunido y que para su funcionamiento falte tanto tiempo que no sea posible esperar sin ocasionar un mal al Estado.

Creemos que en efecto pueden producirse hechos de tal gravedad que requieren ser urgentemente conjurados y resueltos mediante estos decretos - leyes de emergencia, empero se ha abusado de esta delicada facultad, para proceder en abierta pugna con el espíritu que inspiró al legislador. Desde la vigencia de la Ley Fundamental que contemplamos se han expedido algunas decenas de decretos - leyes de emergencia, que realmente no han reunido los requisitos antes puntualizados, pues ni ha existido el hecho imperioso ni se ha buscado, por consiguiente, la solución urgente y ni siquiera se ha operado el requisito de margen de tiempo entre la emanación jurídica y la reunión del Congreso. De la simple revisión del Registro Oficial desde 1946 al año de 1963 se desprende que la mayoría de decretos-leyes de emergencia fueron dictados entre los meses de mayo, junio, julio y agosto, es decir, durante el tiempo más próximo para la instalación del Congreso de la República.

Por lo anotado sostuvimos oportunamente que era indispensable introducir una nueva reforma, por ejemplo, prohibiendo que tales decretos - leyes de emergencia se dicten en los referidos meses —los más cercanos a la etapa parlamentaria— y sin el informe favorable del Consejo Nacional de Economía, sin excepción.



Así habríamos liberado al país de los males derivados de ese proceso un tanto atropellado y sin fundamento.

Es de observarse que, no obstante constituir una atribución especial, especialísima de la Función Ejecutiva, no es en el capítulo referente a ella que se aborda esta cuestión, como con ánimo de distraer la atención de los asociados; nada de ello se menciona ni estatuye en el Capítulo correspondiente, es al final del Título relativo a la Función Legislativa, en la Sección VIII, que se trata del Consejo Nacional de Economía, en donde se establece tan curiosa y excepcional institución. El artículo 80 claramente prescribe que:

“Para dictar Decretos-Leyes de Emergencia en el orden económico, el Presidente de la República acudirá al Consejo Nacional de Economía para que este Organismo indique las medidas que deben adoptarse a fin de normalizar la situación, o para que dictamine sobre las que el Ejecutivo propusiere”.

“El Ejecutivo no podrá dictar medidas legales de emergencia de carácter económico, sin previa consulta al Consejo Nacional de Economía”.

“Dichos Decretos deberán ser promulgados con el respectivo Informe del Consejo Nacional de Economía, requisito sin el cual no tendrán fuerza de ley”.

“El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de esta clase de Decretos, indicando las razones que hubiere tenido para expedirlos cuando el dictamen del Consejo Nacional de Economía hubiere sido desfavorable”.

El mismo legislador se asustó, por así decirlo, de la generalidad y vaguedad de la disposición transcrita, y para participarle el espíritu propio de lo que significa “emergencia”, hubo de elaborar un Decreto Legislativo en el año de 1948, cuyo artículo 2º precisa

el marco objetivo y real de tal facultad, cuando dice: "Los Decretos-Leyes de Emergencia, en el orden económico, a que se refiere el artículo 80 de la Constitución, *deben tener por razón esencial, circunstancias de oportunidad, hecho sobreveniente* (así y no "sobreviviente", como entendemos que, por error de imprenta, se ha deslizado tan grave falta) *e imprevisto que afecte fundamentalmente a la economía general de la Nación, y urgencia tal, que no permita esperar la reunión de la próxima Legislatura*" (Decreto Legislativo de 19 de Octubre de 1948, publicado en el Registro Oficial N° 52 de 4 de Noviembre de 1948).

No existe problema contemporáneo que no roce directa o indirectamente con la economía de los pueblos, y cada fenómeno social o político se entraba perfectamente con lo económico. De tal modo que al hablar de Decretos - Leyes de Emergencia de orden económico se generaliza tanto, que el Jefe del Estado encuentra el camino hábil para dar ese carácter a todo decreto. La realidad nacional en más de un decenio prueba el aserto: para resolver cualquier situación interesada, hasta para crear un Ministerio se acudió a tales decretos y siempre se encontró expedita la justificación de lo económico.

Pero el fenómeno económico en sí comporta una expresión específica que se traduce generalmente en el conjunto de medios materiales que requieren el hombre y la colectividad para satisfacer sus necesidades; sus leyes y sus ciclos son conocidos y previsibles, y no es dable aceptar que el legislador, que se presume debe ser un ciudadano siquiera medianamente versado en materia económica, con sentido común e intuición y que debe estar asesorado por la técnica, (mínima condición para representar al pueblo en la Función Legislativa) no haya contemplado el panorama nacional en su integridad y por lo menos con un alcance limitadísimo de nueve meses (tiempo de receso del Congreso).

Estas sumarias consideraciones, entre otras múltiples, y todas aquellas ponderadas y definitivas que son de dominio público y

que los juristas capaces y patriotas desenmascararon en el Parlamento entre los años de 1948 a 1960 nos inclinan a creer que esta institución original pone en peligro la marcha democrática del Estado y rompe el equilibrio que es indispensable que exista y presida la acción de las Funciones del Estado; y, por lo mismo, constituyó un imperativo abolirla y jamás volver a resucitarla en la vida de la Nación.

La Función Judicial representa el fundamento de la convivencia social, puesto que tiene una esfera de actividad que garantiza y perfecciona el mantenimiento del Derecho. Aplicar la ley a los casos particulares y concretos; servir a la ciudadanía a fin de que el derecho conculcado o quebrantado pueda restablecerse frenar el abuso, la arbitrariedad y la inmoralidad; proteger a los hombres y a las instituciones frente a la violación de la ley; amparar a quien demanda justicia. He ahí un campo noblemente humano y supremo motor de bienandanza colectiva. En verdad el Juez ejerce un auténtico apostolado y su misión es una de las más dignas y ejemplares en la vida social. No sin razón la Función Judicial se ha convertido en la más respetable y venerada en los Estados civilizados y progresistas, que creen que es la Función primordial del Estado y la de mayor contenido y significación en el ámbito nacional.

La Función Judicial se ejerce por la Corte Suprema, las Cortes Superiores, los Juzgados y demás Tribunales de Justicia. Nuestra Corte Suprema gozó tradicionalmente de excepcional prestigio por sus fallos sapientes y rectos y por la austeridad e integridad de sus miembros. Con frecuencia personas naturales y jurídicas extranjeras la consultaron acerca de problemas cardinales de derecho y sus opiniones fueron doctas y valederas. Los ecuatorianos nos sentimos realmente respaldados por tan esclarecido Tribunal de Justicia, y mientras hemos perdido la fe en algunos de los organismos y entidades del país, en cambio guardamos por mucho tiempo la más plena confianza y el respeto que se merece por la limpieza y elevación de sus procedimientos. Los otros núcleos y

esferas de la administración de justicia aspiraron a reflejarse en la honestidad, sabiduría y pulcritud de la Corte Suprema y por regla general ejercitaron el arte de dar a cada uno lo que es suyo libres de prejuicios, de pasión y de consignas.

No obstante lo que dejamos puntualizado, la Función Judicial ha sido la olvidada y preterida en la vida nacional. Teóricamente se enuncia la doctrina de la igualdad y el equilibrio de las Funciones, pero jamás se la practica y siempre están ejerciendo su preponderancia la Legislativa y la Ejecutiva, dejando para la Judicial la resignada posición de los últimos y despreciados. Cualquier confrontación que se haga señalará los contrastes y esto no es ni legal ni justo ni moral. Hay que dar a la Función Judicial toda la trascendencia y la categoría que tiene y debe tener, por su propia estructura, por su misión, por su actividad, por su respetabilidad. Generalmente ha sido la única Función del Estado técnica y conformada por ciudadanos especializados; no debe ser ni la política ni otra circunstancia transitoria lo que constituya la escala para llegar a ella. Es la selección, es la carrera, es la vida diáfana y la consagración de la capacidad y de la verticalidad la ruta general que abre sus puertas a los varones escogidos que llevan sobre sus hombros una de las tareas más complejas y delicadas y por lo regular incomprendidas y hasta combatidas temerariamente.

La Corte Suprema de Justicia estuvo clásicamente constituida por tres Salas, cada una de las cuales estaba integrada por cinco Ministros; además, pertenecían a aquella como miembros natos el Ministro Fiscal de la Corte Suprema y el Fiscal General de la Nación. Los Magistrados de Justicia han aplicado como nadie el principio democrático de la alternabilidad, y así han convenido en que la Presidencia sea rotativa para cada una de dichas Salas; de tal suerte que anualmente se designa el Presidente de entre los Ministros de la correspondiente Sala. Dicho Magistrado tiene múltiples responsabilidades, dentro y fuera de su propia órbita, siendo dos las principales de esta última: una con carácter de permanencia, el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Estado y otra

eventual, la Presidencia del Senado, en los casos de enjuiciamiento al Presidente de la República, al Vicepresidente o al Encargado de la Función Ejecutiva. (Ultimo inciso del artículo 45 de la Carta Política de 1946).

En esta materia, como en casi todas, las pautas trazadas por el legislador, en el año de 1945, son perfectas. La comparación con las de 1946 revela elocuentemente la marcada diferencia y la superioridad de aquéllas.

El precepto contenido en el artículo 89 de la Constitución de 1945 es completo y reviste notoria importancia, pues establece que: "El Presidente de la Corte Suprema informará al Congreso, el día de su instalación, sobre la administración de justicia, y *las reformas necesarias para mejorarla, las que concretará en proyectos de ley*". Esta parte final, que es la esencial y de extraordinaria significación, fue precisamente suprimida por la Carta de la Hipocresía, que en su artículo 114, dice: "El Presidente de la Corte Suprema informará en Mensaje que leerá personalmente al Congreso, en el día en que éste se instale, acerca de la administración de justicia en toda la República".

En cuanto a los requisitos para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia también se encuentran discrepancias entre las dos Constituciones; mientras la Carta de la Democracia puntualiza que: "Ministro de la Corte Suprema sólo puede ser el ecuatoriano por nacimiento, en goce de la ciudadanía, que tenga por lo menos diez años de ejercicio profesional de abogado con probidad y competencia y que sea mayor de cuarenta años" (Art. 85), la Carta de 1946, en su artículo 116, prescribe que: "Para ser Ministro de la Corte Suprema se requiere: ser ecuatoriano por nacimiento; estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía; *haber ejercido la profesión de Abogado o haber ejercido la Magistratura de los Juzgados Provinciales o Cortes Superiores, en ambos casos con buen crédito, y por un tiempo no menor de doce años, computados en total, y tener por lo menos cuarenta años de edad*".

“Los Ministros de la Corte Suprema durarán seis años en su cargo y podrán ser indefinidamente reelegidos”.

Coinciden eso sí en la edad: por lo menos cuarenta años. ¿Cuál será la razón de la diferencia que existe en cuanto a edad para el ejercicio de la Presidencia de la República (35 años) y para el ejercicio de las más altas Magistraturas Judiciales (40 años)? Es evidente que, con este en apariencia detalle sin mayor alcance, se está definiendo y calificando la intención del legislador, la Función Judicial requiere mayor experiencia, más ponderación, más ecuanimidad, más hondura y afirmación, como no puede alcanzarse sino con el transcurso de los años, después de duras jornadas de sacrificio y abnegación. Se ha pensado bien y se ha acertado cuando se han determinado los requisitos antes precisados.

La norma estatuida en el año 45, en relación con las renunciaciones y excusas de los Ministros de la Corte Suprema, parece mucho más justa y atinada que la contemplada en la posterior, ya que se concede a la Comisión Legislativa Permanente, la facultad de conocer de ellas y de llenar interinamente las vacantes, siempre que el Congreso no estuviere reunido.

En cuanto al periodo para el cual son designados los Ministros también varía en las dos Constituciones que relacionamos: la de 1945 limitada a cuatro y la de 1946 amplía a seis años.

En lo principal de las otras disposiciones hay una verdadera similitud entre las dos Cartas Políticas invocadas, y no existe mayor contraste, e inclusive puede afirmarse que en general los principios establecidos en las dieciséis que han regido nuestra vida jurídica no han sufrido innovaciones esenciales y profundas, y la institución en sí se ha mantenido intacta e intocable.

En 1929 se introdujo un precepto severo, como producto de los ataques de que había sido objeto el Poder Judicial, a raíz del Movimiento de Julio de 1925, en que sus mentores se pronunciaron abiertamente en contra de tan respetable Función. Así, pues, el



artículo 133 prescribía que “Dan lugar a acción popular contra los magistrados de los tribunales y los jueces: el cohecho, el prevaricato, la abreviación o suspensión de los trámites judiciales, el procedimiento ilegal contra las garantías declaradas en la Constitución y la prolongación indebida de los procesos criminales”.

Otra innovación en esta materia es el mandato contenido en la Carta Fundamental de 1945, que mediante su regla del artículo 95, facilitaba la defensa de las comunidades indígenas y de los trabajadores que no dispusieran de medios económicos.

En síntesis diremos que el valor de la Función Judicial es definitivo cuando se examina que es el único órgano del poder público que se ha especializado, puesto que está integrado exclusivamente por profesionales del derecho, quienes actúan en un plano técnico, respondiendo a los dictados de su conciencia y dentro del marco de la ley. Dados los cambiantes y múltiples factores que concurren a la ordenación social es indispensable mantener una estructura jurídica permanente, que garantice precisamente la estabilidad del proceso humano, creando un clima adecuado de seguridad y bienestar. La Función Judicial, en modo tal, es el motor preponderante y respetable que crea y afirma todo cuanto se requiere para el imperio del derecho y para la sustentación de la convivencia humana. Su responsabilidad, por ende, es también máxima, porque al mismo tiempo que engendra la paz y armonía colectiva, puede asimismo tornarse en un instrumento decisivo de injusticia y conflicto. Si la administración de justicia falla y se resquebraja, el hombre está en peligro de volver a la hora de la caverna, para hacerse justicia por sus propias manos, aplicando concepciones primitivas de la venganza, etc. Por ventura, todo ello está definitivamente superado y los pueblos creen y respetan a sus Jueces.

Régimen Seccional y Presupuesto Nacional

No siempre nuestras Cartas Políticas encararon en su esencia y contenido los motivos inherentes al capítulo que abordamos, sin-

gularmente, en todo cuanto se relaciona con el Presupuesto, que sólo las cuatro últimas vienen contemplándolo.

Casi todas las anteriores coincidieron en denominar Régimen Administrativo a todo cuanto comprende el esquema de la división política del Estado ecuatoriano y las diversas órbitas de actividad, funciones, etc. Se plantea principalmente la estructura, atribuciones y papel de los Consejos Provinciales, y de los Concejos Municipales o más propiamente Cantonales, así como se dispone que en cada Provincia habrá un Gobernador; en cada Cantón, un Jefe Político y en cada parroquia, un Teniente Político. El Estatuto Jurídico del año 46 denomina a todo esto "Régimen Seccional".

También en esta materia, la Constitución de 1945 resultó mucho mejor concebida, más completa y mejor conformada, desde luego que establece de manera clara y precisa las facultades tanto del Consejo Provincial como de los Concejos Cantonales e introduce en la vida nacional un nuevo organismo: el Consejo Parroquial, llamado a ejercer valiosa influencia y una gestión de incomparable significado y trascendencia en cada parroquia.

Ya se ha dicho que sólo a partir de 1929, Ecuador comenzó a entender y a preocuparse del Presupuesto Nacional, que reviste cardinal importancia para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Estado. Cada vez se va penetrando más de lleno en estas cuestiones vitales y se observa como resultado de ello, por ejemplo, que en este aspecto la Ley Fundamental vigente superó a las dos anteriores, que son las primeras que incursionaran en terreno tan primordial y sugestivo. Se observa mayor conocimiento y técnica y una ordenación lógica y conceptual de todos los principios.

Lo más importante que contempló la Ley Suprema de 1945 fue lo relativo a Educación Pública, pues mediante el artículo 125 prescribió que: "Se invertirá en educación pública cuando menos el veinte por ciento de los ingresos ordinarios"; lo que denota que

existió realmente un espíritu progresista y que había una leal y honda compenetración de la esencia y substancia de los problemas. La de 1946 no subestimó aquello, empero tampoco concretó, cuando en su artículo 134 establece que: "En el Presupuesto se dará atención preferente a la Defensa Nacional y a la Educación Pública".

Sin embargo de lo puntualizado en acápites anteriores, no nos atrevemos a dejar pasar por alto el hecho contradictorio de que mientras por un lado se comienza a interpretar en toda su significación el problema del presupuesto nacional, la Función Legislativa todavía no le concede la debida importancia, porque ya es bien conocida la tradición implantada en nuestro Parlamento de desdeñar su estudio y planteamiento oportunamente y con hondura y ponderación, y que sólo para finalizar actividades, en las últimas horas y frente a la fatiga y al ánimo de liquidar todo —como quiera— se pone sobre el tapete de la discusión y resolución el complejo y primordial problema del Presupuesto Nacional. ¿Será porque la Función Legislativa descansa en la Comisión Técnica del Presupuesto y confía plenamente en ella? O quizá por la ignorancia en esta materia? Al respecto, habría que recordar que la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna y con mayor razón al legislador. Se hace, pues, indispensable exhortar al Parlamento ecuatoriano para que asuma toda la responsabilidad que le incumbe, preocupándose de manera preferente de lo esencial y como tal del Presupuesto Nacional, que en el fondo define el plan político y de gobierno a seguirse en un Estado y es el fiel trasunto de su organización y de su "deber ser".

FUNDADA EN 1620
Organizaciones varias

Bajo este epígrafe general, nuestra Constitución contempla la existencia y la esfera de actividad del Consejo de Estado, el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), Contraloría General de la Nación y Superintendencia de Bancos. Se trata, pues, de entidades cuyas funciones revisten singular interés para el desenvolvimiento democrático del Estado ecuatoriano. Todas ellas

tienen relieve en la vida del país y cada una en particular gira dentro de una órbita de alcances valederos.

El Consejo de Estado desempeña un papel decisivo en la marcha nacional, desde luego que, por lo común, actúa como organismo derivado del Poder Legislativo, para ejercitar determinadas facultades en receso del Congreso y para cumplir otras que son de su exclusiva incumbencia. Claro que la Carta Política de 1945 confrontó mejor el problema y por ello le participó íntegra validez al que sabiamente bautizó como *Tribunal de Garantías Constitucionales*. Mientras el Consejo de Estado nos da la idea de una estructura despótica, más cercana al poder, aquél, en cambio, refleja su espíritu de aproximación al pueblo, puesto que vela porque las garantías constitucionales no sufran quebranto y se mantengan impolutas.

El hecho de que el Presidente de la Corte Suprema sea el Presidente nato de tan importante Institución constituyó una auténtica prenda de integridad y de eficacia. Importa destacar, al respecto, que alguna vez que la política penetra para desvirtuar el contenido de la ley, la opinión y el voto del Presidente se elevan solos propiciando lo permanente y lo justo; aquello que ni declina ni claudica. Parece paradójico hallar que posiciones subalternas y mediocrizadas puedan triunfar frente a la definición vertical y sustantiva del primer oficiador de la Justicia en el País. Cosas de los intereses políticos, de las consignas y del servilismo despreciable.

Por lo demás, la composición de dicho organismo en la forma como determina la Ley Fundamental, tiende a favorecer a la Función Ejecutiva, representando a la cual se encuentra un mayor número de Consejeros de Estado (seis, por lo menos, de los once). No así el Tribunal de Garantías creado por la Carta de la Democracia que estaba integrado con un criterio de independencia e imparcialidad, en parte, y con una tendencia racional de que predomine el sector Legislativo, en virtud de que tal organismo es una especie de Congreso permanente, aunque limitado en su número y en sus atribuciones.

En lo tocante a éstas, también se observa un verdadero contraste, a pesar de que el Estatuto Jurídico que nos rigió a partir de 1946 y hasta 1963, casi ininterrumpidamente, ha tomado algunas del de 1945. Pero bien se ve el deseo de omitir todo aquello que era más importante y que constituía el ingrediente mayor y mejor para la sustentación de los derechos ciudadanos.

Es incuestionable que hay una palpable distancia entre el campo de acción del Tribunal de Garantías Constitucionales, según la Carta política del 45 y el Consejo de Estado, en consonancia con la del 46. Si bien es verdad que en ésta se contemplan nuevos deberes y atribuciones, pero se han suprimido los principales y que están contenidos en los numerales 3º, 4º, 5º, 6º y 8º del artículo 160 de la Ley Fundamental por excelencia, y que se refieren, respectivamente, a: dictaminar acerca de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto; suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso resuelva acerca de ellos; conocer de las quejas que formule cualquier persona, natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes; examinar las acusaciones propuestas ante el Congreso contra los altos funcionarios; y, ejercer jurisdicción en lo extencioso-administrativo.

De todas maneras, el Consejo de Estado está revestido de excepcional autoridad y respetabilidad, y no hay que creer jamás que el debe necesariamente convertirse en un instrumento servil al régimen o en un mantenedor permanente de la oposición y ataque sistemático al Gobierno. Debe actuar con patriotismo integrar, por encima de lo transitorio y del interés de círculo y haciendo abstracción de todo y de todos para cumplir su misión superior. Ejerce una función de vigencia y representa al pueblo en el ideal de exaltación de los principios jurídicos a través de los canales constitucionales y legales.

El Ministerio Público tiene por titulares al Procurador General de la Nación, a los Fiscales de los Tribunales de Justicia y de

más funcionarios designados por la ley, quienes representan siempre los intereses del Estado, la vindicta pública, la defensa del patrimonio nacional. Son profesionales del derecho los que ejercen dichas funciones y ellas alcanzan incontrastable valor y efecto dentro del ámbito social.

El Procurador General de la Nación es en la práctica el Asesor Jurídico máximo de la Función Ejecutiva. Interviene en todos los actos y contratos y en las esferas judicial y extrajudicial, defendiendo los sagrados intereses estatales. A sus conocimientos y capacidad debe sumar y singularmente acrisolada honestidad, para que el Estado no sufra mengua ni en su patrimonio ni en sus derechos en general.

La Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Bancos son de reciente creación, relativamente sin embargo desempeñan funciones cardinales en la vida del país, a tal punto que cualquier obstrucción de ellas determinaría la paralización ya de la Administración Pública, ya de las finanzas y procesos económico general del Estado ecuatoriano.

El artículo 149 de la Carta Política de 1946 señala que: "La Contraloría General de la Nación cuidará de la correcta recaudación e inversión de los fondos públicos, y juzgará las respectivas cuentas.— El Contralor General de la Nación será elegido cada cuatro años por el Congreso Pleno.— El Contralor General de la Nación, en cuanto juzga y falla las cuentas de los rindentes, desempeña función judicial; y esta función y las otras que le competen serán determinadas en las respectivas leyes".

El artículo 151, a su vez, prescribe que: "Para vigilar el funcionamiento de las Instituciones de crédito bancario funcionará la Superintendencia de Bancos, organismo técnico y autónomo, dirigido por el Superintendente designado por el Congreso Pleno. La Superintendencia de Bancos llevará también el control de las Compañías de Seguro, de las Compañías de Capitalización, de las de



Crédito Recíproco.— Las demás Compañías anónimas podrán también ser controladas conforme a la Ley.— El Superintendente durará cuatro años en el desempeño de su cargo, pudiendo ser reelegido, y nombrará el personal de su dependencia conforme a la Ley. Los funcionarios y empleados de ese Departamento son de carácter bancario.— El Presupuesto de la Superintendencia de Bancos es independiente del fiscal. El Superintendente estudiará y aprobará los Presupuestos de los Bancos establecidos por la Ley, e informará al Congreso acerca de sus labores”.

La Contraloría General ha venido a reemplazar al antiguo Tribunal de Cuentas, que actuaba en el plano judicial propiamente, para vigilar el manejo de los fondos del Estado y de las instituciones de derecho público. Requiere, en la actualidad, una mayor tecnificación y más autoridad para cumplir plenamente su vasto y trascendental cometido.

En lo que concierne a la Superintendencia de Bancos hay que insistir también en la necesidad de tecnificarla, para que esté en aptitud y posibilidad de actuar acertadamente frente a la complejidad de problemas que debe afrontar y resolver. Es imperativa, por otra parte, su presencia y vigilancia de las sociedades anónimas, las mismas que ni han sido estimuladas ni han sido orientadas en su marcha desarticulada y caótica, cuando representan el mejor patrimonio económico de una nación, porque elevando al individuo favorece el proceso integral de las colectividades y crea la auténtica riqueza y bienandanza de los pueblos.

FUND. Garantías 1620 QUITO

La Carta Política de un Estado en esencia se traduce por el conjunto de atributos y derechos que amparan a los integrantes de él, a los cuales dota de ciertas facultades para hacerlas valer ante el Poder, la Autoridad y también ante el abuso de los asociados. En verdad lo más significativo y medular se contrae a señalar el *mínimum* de protección que rodea al hombre como miembro del

Estado, y esto en el Derecho Constitucional se conoce con el nombre de Garantías, que vienen a representar la base de él y aquello que propiamente lo define y jerarquiza. Una Ley Fundamental sin garantías no puede concebirse, como no lo puede, por ejemplo, el agua sin hidrógeno, o el hogar sin madre, o la escuela sin profesor, etc., etc.

No hemos errado, pues, al insistir en que el proceso evolutivo del Derecho Constitucional está dado en las conquistas que ha alcanzado la sociedad de las fuentes del Poder. Es decir, por las garantías que le va reconociendo éste, a través de todas las vicisitudes.

Cuando los pueblos dan forma a su insurgencia y se rebelan contra los poderosos y los déspotas lo hacen a nombre de su derecho a vivir mejor y respaldados por garantías. Los resultados han sido generalmente favorables y se han concretado en nuevas fórmulas jurídicas para proteger su tránsito por la vida.

El mayor grado de civilización y cultura de un núcleo humano se manifiesta no sólo por los adelantos de la técnica y por las obras científicas y artísticas, sino y señaladamente por los signos positivos que conectan la vigencia armónica del deber y del derecho —de los de arriba y los de abajo— por medio de los elementos conductores que no son otros que las garantías otorgadas y mantenidas mutuamente y engendradoras de la paz y el bienestar colectivo.

El verdadero equilibrio, por tanto, entre gobernantes y gobernados no ha de buscarse en otra matriz que en aquella que, por constituir un incomparable lazo de unión, se identifica claramente en el ser y deber ser de los pueblos, a través de las garantías de que gozan éstos para una existencia más digna, más libre, más justa.

Todas nuestras dieciséis Constituciones dedicaron un capítulo especial a tan primordial cuestión. Ya hemos puntualizado, en este breve y epidérmico recorrido, cómo de la timidez y vaguedad de

los comienzos, hemos ido superando toda suerte de vallas y prejuicios, hasta llegar a la consagración, en 1945, que en esta materia se especializa categóricamente, encumbrándose aun sobre los postulados universales. Ninguna ha encarado estos problemas con tanta claridad, sapiencia y justicia como ella. No hemos creado, en el orden jurídico, jamás algo tan perfecto. Ello nos induce a invitar al amable lector a detenerse al análisis y meditación del Título XIII de la Carta Política de 1945 y referente a Garantías Fundamentales, para que encuentre como el legislador de ese año con profundidad trazó el cimiento de la felicidad del pueblo ecuatoriano, y como los traidores se han opuesto a ella y le han negado el derecho a vivir en libertad y con justicia económico-social.

En 1946 retrocedimos. El legislador reaccionario miró con espanto lo que se había construido un año antes. No podía admitir tanta evolución. No rimaba con su espíritu postrado y feudal un cúmulo de tesis que propiciaban: justicia, libertad y dignidad humanas y en el fondo: menos ricos y menos pobres; menos holgazanes y menos miserables; menos explotados y menos explotadores. En su empeño por desbaratar las conquistas, aturdidamente mezcló y confundió bajo el título de Normas de Acción, a las diversas garantías; y aunque tenía toda la decisión de borrarlas definitivamente, no tuvo el valor suficiente para ello, y algunas garantías fueron conservadas veladamente y otras un tanto deformadas y estranguladas. Eso sí, liquidó todo lo que de más avanzado y revolucionario encerraba la Carta de la Democracia.

Como clara y elocuente expresión de su debilidad, el Parlamento conservador de 1946, no pudo abolir el *Laicismo*, que es una de las máximas conquistas de la civilización y de la cultura y que impone el respeto pleno a la conciencia del educando, que no ha de ser adoctrinado ni en lo religioso ni en lo político, respetando su libertad a escoger el camino que le lleve a su meta, libre de temor y de imposición.

Pocos pueblos en la historia y geografía del Universo pueden exhibir su extraordinaria bondad y mansedumbre como el nuestro;

pero también su indeclinable devoción por la libertad y la justicia. Se ha ganado, pues, a lo largo de su proceso heroico, el derecho a garantías como las contempladas en la Carta Fundamental de 1945. No hay que herir ni ofender su dignidad, privándole de ellas y hay que devolverle cuanto antes, para que pueda librar sus mejores batallas de igual a igual, amparado por atributos irrenunciables que le elevan a la categoría de ciudadano del mundo.

Fuerza Pública

Dijimos antes, que la *fuerza* es indispensable para la existencia y mantenimiento del *derecho*, puesto que ella le participa validez, singularmente mientras el proceso evolutivo de las colectividades no llegue a su fase máxima, en la que el hombre habrá de actuar consciente y reflexivamente, sin que se requiera el elemento coercitivo para el cumplimiento de deberes y para el respeto del derecho de los demás.

En el curso de la historia humana la fuerza ha representado el factor preponderante y a través de las más diversas expresiones ha ejercido notorios influjos en el desenvolvimiento de los pueblos. Empero, no siempre ha estado garantizando y respaldando el derecho, cual es su razón de ser, y por ello ha sufrido serios quebrantos y ha restado —en el espacio y en el tiempo— su autoridad moral, a tal punto que en determinados momentos y lugares las sociedades han perdido la fe en ella y han estimulado un creciente recelo y hasta temor alrededor de sus manifestaciones.

Sin embargo, cuando la fuerza actúa respaldando al derecho o cuando persigue como objetivo esencial el restablecimiento del derecho, entonces se consagra como el elemento superior de la convivencia social.

La Fuerza Pública, en consonancia con el ordenamiento jurídico que preside el vivir ecuatoriano, se desdobra en *Fuerza Armada Militar y Policía Civil*, la primera cuya función es la *defensa de la República y el mantenimiento del orden constitucional y la*

segunda, *la salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales*, como lo proclama el artículo 153 de la Carta Política de 1946.

La misión de la Fuerza Pública es noble y altruista. Su sacrificio y abnegación redundan en positivo beneficio de la colectividad. El ciudadano puede vivir libre de temor y en un ambiente de seguridad y garantías respaldado precisamente por la Fuerza Pública, que cumple objetivos cardinales dentro del marco jurídico del Estado. Jamás debe desviarse la finalidad intrínseca de ella, porque la Ley Fundamental está normando la razón de su existencia y siempre quiere que la órbita de su acción tenga por objeto amparar al hombre ecuatoriano contra todo aquello que ponga en peligro su derecho, su bienestar, por lo mismo.

No cabe la menor duda que al cumplir funciones primordiales para la armonía humana, la Fuerza Pública se ubica en plano de preferencia; tiene un rol excepcional y notable y en consecuencia está rodeada de autoridad y respetabilidad en grado sumo, y los ciudadanos estamos en el deber de respetarla y colaborar con ella, porque de su actividad depende la vida del Estado, tanto en la esfera interna como en la externa y la paz y la armonía social.

Lo que no se explica, por lo tanto, es que, tratándose de un núcleo humano que cumple la misión más alta en el proceso nacional, le esté vedada toda participación en la vida política. Aristóteles decía con fundamento que la Política es la preocupación permanente por la suerte de la Patria. Nadie más ligado a tal concepto que el titular de la Fuerza Pública; el único elemento que actúa en función de símbolo de la Patria; el único que la sirve con integridad y el único también que ofrenda diariamente su existencia para la gloria y exaltación de ella. Por consiguiente, obvio resulta concluir que nadie más llamado a intervenir en los procesos políticos que sus miembros, especialmente en todo cuanto concierne al sufragio: elegir y ser elegido; inclusive porque mediante el procedimiento se educará a nuestras gentes y se les hará practi-

car en mejor forma la democracia, creando conciencia de respeto a la opinión y personalidad ajenas, desterrando el cuartelazo y el golpe de Estado y poniendo toda la fe y esperanza en el mecanismo electoral, limpiamente llevado, para que sea la voluntad libre del pueblo —y los integrantes de la Fuerza Pública lo constituyen también— la que determine los rumbos a seguirse y seleccione los hombres que han de dirigir su tránsito vital hacia las horas de promisión.

No obstante el ideal que representa el que los hombres que componen la Fuerza Pública gocen de los derechos ciudadanos, la estructura jurídica estatal de 1946 los ubicó al margen de tal prerrogativa, cuando en los siguientes pasajes de la ley, de modo claro e inconcuso establece tal prohibición. Consideramos, por lo tanto, necesario reproducir las disposiciones que categóricamente han hecho de los miembros de la Fuerza Pública ciudadanos inferiores o incompletos, por lo menos:

El inciso tercero del artículo 22 de la Constitución que nos rigió a partir del año de 1946, declara: “La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. *No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional*”. Es decir, mediante este precepto constitucional se resta al miembro de la Fuerza Pública su capacidad ciudadana, pues, no puede elegir ni ser elegido y si en verdad en el Parlamento actúa un miembro de ella es en calidad de Representante Funcional.

El artículo 155 de la propia Carta Política, comienza invocando la posición permanente en la que ha de mantenerse, cuando dice: “La Fuerza Pública no es deliberante...”.

“Deliberar” tiene tres acepciones cardinales en nuestro léxico: “consultar”, “discutir” y “resolver” una cosa. ¿A cuál de ellas quiso referirse nuestro legislador, en concreto? ¿Acaso a la última? Y suponiendo que así sea, ¿cabe admitir que al ciudadano que ejerce las funciones de la Fuerza Pública, se coloque en ma-

nifiesta desigualdad, frente a otros ecuatorianos que también son ciudadanos y que apenas mecánicamente dibujan su firma o que, por su calidad intrínseca, sólo entienden o deben entender al menos de lo ultraterreno y espiritual?

No cabe duda que analizada nuestra Constitución Política de 1946 a la luz de postulados modernos y de raíces democráticas menos cobardes y vacilantes, asoma como una contradictoria colección de normas llamadas fundamentales, en las que si bien es cierto puede hallarse algún principio aislado que regula con modernidad y consecuencia el vivir estatal, sin embargo ha querido arrastrar tradicionales preceptos e instituciones con una bien definida orientación estática en que tampoco ha desaparecido ni lo teocrático ni lo dogmático, por paradoja.

Sólo así es dable imaginar lo opuesto que resulta considerar los dos preceptos invocados antes frente al enunciado del artículo 169 de la propia Carta de 1946, que dice: *"A nadie se le pueden conceder derechos ni imponer obligaciones que le hagan de mejor o peor condición que a los demás"*.

¿No es verdad que privar del derecho del voto al ciudadano militar o policía civil es colocarle en palpable condición de inferioridad?

Pero la Ley de Elecciones promulgada para concordar con la Carta de la Hipocresía, encierra mandatos más precisos y terminantes al respecto. Y así su artículo 3º prescribe que: "La calidad de elector habilita: 1º para elegir a quienes deban ejercer las funciones del Poder Público; y 2º para ser elegido y desempeñar los diversos cargos que comprenden dichas funciones, de acuerdo con esta ley".

El artículo 24º— "Todo ciudadano, a excepción de los individuos del Ejército y de la Guardia Civil, se inscribirán en el Registro Electoral de la parroquia, donde tuvieren su domicilio civil, y

si tuvieran varios, en el de cualquiera de ellos. La inscripción es obligatoria para el varón y facultativa para la mujer”.

Para complementar las disposiciones transcritas, se expidió el Decreto Nº 84, de 13 de mayo de 1948, cuyo artículo 2º manda: “La calidad electoral se comprueba con la respectiva cédula de inscripción obtenida en forma legal y habilita para elegir y ser elegido, de acuerdo con la Ley”.

A los preceptos enunciados, habría que añadir los contemplados en la Ley de Situación Militar y Ascenso, artículos 24 y 99, e inclusive el mandato contenido en el artículo 123 del Código Penal Militar, que señala como delito toda intervención en reuniones políticas o de partido y lo sanciona con una pena que fluctúa entre los tres meses a un año de prisión.

De todo lo anterior aparece que existe una verdadera injusticia al juzgar a la Fuerza Pública; y tal vez el único argumento que pretenda esgrimirse es el que siendo como es garante de la función electoral, no puede inmiscuirse activamente en ella. Nos preguntamos, entonces, ¿por qué no se priva de esos derechos y deberes a los miembros de las mesas electorales, de los Tribunales Electorales y del Parlamento, en fin, que tienen que juzgar acerca del sufragio? Ingenuo resulta hacer pregunta de esta naturaleza porque peca de endeblez e infantilidad. Lo mismo puede aseverarse en relación con los hombres que conforman la Fuerza Pública.

Pero lo más grave radica en otras consideraciones: el voto de los que dibujan la firma y el voto del elemento religioso. Los unos porque no tienen capacidad de discernimiento ni están a la altura del problema político. Y los otros, porque por su finalidad inmanente, que dice relación espiritual con la divinidad, deben estar al margen de todo lo que no tenga raíces ultraterrenas; en consonancia con la razón de ser de su existencia, renuncian al mundo —a sus pompas y a sus obras— para consagrarse por entero a la sublime misión de enlazar lo humano con lo divino. Siendo la política una

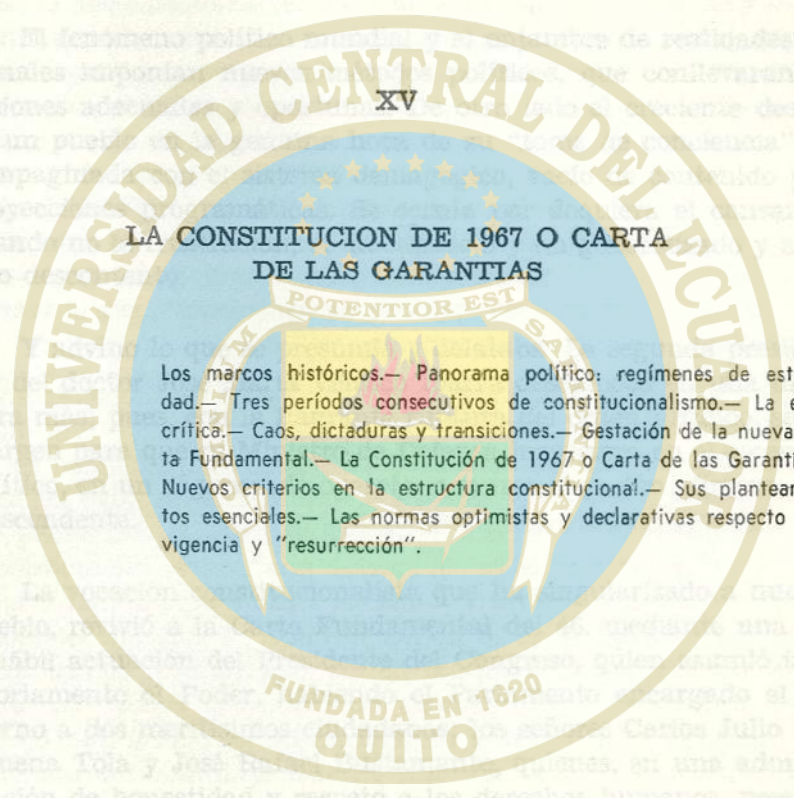
manifestación terrena y humana por excelencia, su intervención debe estar vedada en absoluto a todo aquel sector, sin excepción.

Antes, mantuvimos una especie de tercera posición, en extremo conciliatoria, al respecto: la ubicación de equidistancia de la una y la otra Fuerza. Si las fuerzas de clerecía tienen derecho al voto, no encontramos fundamento racional y sano para privar a la Fuerza Pública, mejor a quienes la integran, de este derecho y deber, que hace a los hombres más responsables del destino de su pueblo. Además, por la experiencia que tenemos al respecto, debemos recordar que el año de 1968, la Fuerza Pública —Fuerzas Armadas y Policía— eligió por votación individual a sus grandes electores, para que ellos, a nombre de sus representados, designaran a su respectivo Senador. Tanto el proceso como el acto electoral revistió caracteres singulares, de absoluto respeto y ponderación, de ejemplar orden, y no se presentó circunstancia anómala alguna. Lo único que tendría que reglamentarse es el procedimiento y el mecanismo, evitando, eso sí, que dentro de sus respectivos repartos se haga proselitismo, como desgraciadamente se ha hecho inveteradamente en iglesias, conventos, cofradías, capillas, sacristías, etc., etc. Tendría que constituir un acto cívico trascendental, mediante el cual se oficia el culto más noble y genuino de la patria, en una especie de expresión mística.

Valdría la pena, en esta materia, estudiar muy seriamente los problemas abordados y meditar en la conveniencia de la implantación del Voto Calificado. Sólo el ciudadano que reúna un mínimo de calidades intelectivas (que jamás debe ampliarse bárbaramente a la condición simplista de saber leer y escribir) estará en capacidad de elegir y de ser elegido; hasta como estímulo para liquidar el analfabetismo y favorecer la culturización de las masas y el cumplimiento del mandato legal por el cual la enseñanza primaria es obligatoria. De otra suerte se ha desvirtuado el significado medular de la Democracia, en función política, incursionando en los senderos peligrosos de la demagogia, engendradora permanente del caos y degeneración de los grupos humanos.

Por otra parte, los cuadros de la Oficialidad tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía se hallan cimentados en la preparación de un bachillerato calificado y el personal de tropa se selecciona exigentemente entre ciudadanos que por lo menos hayan completado sus estudios de enseñanza primaria. Si la Fuerza Pública, en general, está conformada a base de hombres capaces, instruidos y patriotas, que han salido de la fase de la obediencia servil y ciega para constituirse en elementos idóneos y óptimos para la política activa, como lo entendía admirablemente ese Maestro de todas las épocas, Aristóteles, obvio es propugnar, en consecuencia, la necesidad de que el ciudadano militar y el ciudadano policía gocen como tales de toda la plenitud de sus derechos y deberes cívicos, como medio propicio de superación en todos los órdenes: afianzamiento del patriotismo, encauzamiento de las convicciones, respeto a la conciencia e integridad de los demás, emulación noblemente orientada hacia la conquista de la felicidad de las colectividades, liquidación de la demagogia y el caciquismo, la dictadura y el autocratismo, y fortalecimiento, en suma, de la democracia.

Finalmente, creemos que no debe desvirtuarse el contenido y esencia de la Policía Civil, llamada a cumplir una hermosa misión en la vida nacional; y de las Fuerzas Armadas —columna vertebral de la ecuatorianidad—, que no sólo habrán de asumir responsabilidades para la “defensa” o para la “ofensa”, sino que tienen que convertirse, como pregonara el insigne Poeta y General uruguayo Edgardo Ubaldo Genta, en *Fuerza de la libertad* y, como imperativo cívico fundamental, en *Fuerza de Reivindicación*, para devolver a la Patria todo lo que la historia y la geopolítica le han arrebatado...



XV

LA CONSTITUCION DE 1967 O CARTA DE LAS GARANTIAS

Los marcos históricos.— Panorama político: regímenes de estabilidad.— Tres períodos consecutivos de constitucionalismo.— La etapa crítica.— Caos, dictaduras y transiciones.— Gestación de la nueva Carta Fundamental.— La Constitución de 1967 o Carta de las Garantías.— Nuevos criterios en la estructura constitucional.— Sus planteamientos esenciales.— Las normas optimistas y declarativas respecto a su vigencia y "resurrección".





El fenómeno político mundial y el enjambre de realidades nacionales imponían nuevos métodos políticos, que conllevaran soluciones adecuadas y oportunas. De otro lado el creciente desafío de un pueblo en la genuina hora de su "toma de conciencia", no compaginada con el sistema demagógico, vacío de contenido y de proyecciones programáticas. Se cernía por doquiera el cansancio, cuando no la frustración, el desconsuelo y un generalizado y agresivo descontento.

Y advino lo que se presumía y delataba. La segunda presidencia del doctor José María Velasco Ibarra desembocó en una dictadura más; pues, con la flagrante ruptura del orden jurídico, se dio margen para que su Ministro de Defensa insurgiera en el escenario político, en un régimen de opereta, con una duración efímera e intrascendente.

La vocación constitucionalista que ha singularizado a nuestro pueblo, revivió a la Carta Fundamental del 46, mediante una ágil y hábil actuación del Presidente del Congreso, quien asumió transitoriamente el Poder, habiendo el Parlamento encargado el Gobierno a dos meritisimos ciudadanos: los señores Carlos Julio Arosemena Tola y José Rafael Bustamante, quienes, en una administración de honestidad y respeto a los derechos humanos, presidieron las elecciones más apasionantes, que determinaron la victoria de los candidatos señores Galo Plaza Lasso y Manuel Sotomayor y Luna —de fórmulas electorales beligerantes— para el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, respectivamente.

A Galo Plaza le correspondió asumir el Poder en el año de 1948, después de casi un cuarto de centuria de regímenes inestables, transitorios, dictaduras, colapsos políticos, etc., etc. Con nuevos enunciados democráticos, imprimió otros rumbos al país, afirmando las instituciones republicanas, con el respeto más claro a la constitución y a la ley, y dando por primera vez en la vida nacional una orientación fundamental y de fondo para generar el auténtico ciclo de desarrollo económico-social, estancado por la turbulencia política, la falta de continuidad en planes y programas trazados en forma precipitada y esporádica, sin mayor conocimiento de problemas e imperativos y de las fórmulas precisas para confrontarlos y superarlos. Los cuatro años completos de ejercicio del poder devolviendo el prestigio menoscabado por decenios de caos y anarquía y sembraron el porvenir en ámbitos agropecuarios de significación para la existencia del hombre ecuatoriano. La oposición rencorosa de los primeros tiempos fue declinando, para despedirlo del mando con el slogan de "período de vacaciones", por el respeto a la libertad y dignidad humanas.

Las dos administraciones subsiguientes, de los doctores José María Velasco Ibarra (1952 - 1956) y Camilo Ponce Enríquez (1956 - 1960) se cumplieron dentro del marco constitucional en lo concerniente a tiempo de duración, por lo cual se tuvo certeza acerca de que estaba afirmado el principio y que la conciencia de gobernantes y gobernados había sufrido una radical metamorfosis que había alcanzado una meta sólida canalizada para desenvolverse bajo el signo milagroso de la norma jurídica. Y hay que destacar que, de modo especial el último de los gobernantes, contra todo cuanto se difundiera para impedir su ascenso al Poder, hizo una administración seria, eficaz y respetuosa. De tal suerte que, de no haber meditado el fraude electoral y haber triunfado nuevamente el señor Plaza Lasso, Ecuador habría estabilizado sus instituciones democráticas y habría marchado indeclinable y decididamente hacia su positivo progreso.

Empero, la dudosa victoria aparentemente alcanzada por el doctor Velasco Ibarra, para ejercer un cuarto período presiden-

cial en el año de 1960, conlleva los más serios riesgos, por los antecedentes arraigados en la mente y el espíritu, por la intemperancia suya y la obstinación en proclamar la tesis de la "insuficiencia de las leyes", así como una amalgama artificiosa e inverosímil entre los más opuestos y contradictorios ingredientes, que no permitían siquiera pensar en que los basamentos y línea consistente trazados en los regímenes inmediatamente anteriores, hubieran podido configurar una suerte de nuevo sistema, robustecido con un nuevo mandato de cuatro años cabales. Desde el principio cundió la demagogia; se acentuaron las escenas de escándalo, discrepancias y de recíprocos y enconados ataques y acusaciones, todo lo cual precipitó al país a una nueva y abierta ruptura del orden constitucional, que a su vez determinó la vergonzosa caída del Jefe del Estado y al final la toma del poder por el Vicepresidente de su propia fórmula, doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, que no podía estar conjugándose con quienes reclamaban su botín exhibiendo méritos en el proceso electoral. Guayaquileño capaz y de trayectoria recta en materia política, obsesionado en depurar la administración de todo cuanto definía los contornos claros de la oligarquía, el negociado, la coima y mil degradantes corruptelas.

La ciudadanía miró con simpatía el inicial del nuevo destino. Se abrió el horizonte de esperanzas. Todavía podíamos salvarnos de la liquidación. No obstante lo cual, circunstancias apremiantes impiden que conforme un equipo de gobierno con los mejores valores, lo cual deteriora la vivencia de origen. Pero todo ello culmina con el drama de una desenfrenada existencia de orgía, que no se compadece con la majestad propia del honor y símbolo que ostenta. En breve lapso creció su desprestigio y la celada arteramente tendida produjo los efectos consiguientes ya previstos.

Pero lo que advino fue fatal. Cuatro íntimos colaboradores suyos, cómplices y encubridores de sus "vicios masculinos", deslealmente y con villanía suma, lo derribaron y asaltaron el Poder que honraran preclaros varones de la Patria. La Junta Militar que, respaldada en la fuerza bruta, desgobernó al Ecuador, constituye



el régimen más vergonzoso y cínico que hayamos contemplado a lo largo del proceso republicano. Una ignorancia total; el país convertido en cárcel, las Universidades profanadas. la prensa amor-dazada; el sistema inquisitorial nazi-fascista-falangista incrustado en todas partes, hasta en la vida privada. El acecho, la vigilancia, como en las peores horas de la historia humana.

Bajo el imperio del odio y de la fuerza represiva, los cuatro jinetes del apocalipsis, reducidos más tarde a tres, creían galopar y sumir a estas tierras en la mayor abyección y esclavitud, entre 1963 y 1966. Sin embargo, la última siniestra aventura de irrumpir vandálicamente por los predios de nuestra gloriosa Universidad Central, les costó la caída, que fue celebrada por todos como una inobjetable victoria de la inteligencia y de la libertad.

El ciudadano Clemente Yerovi Indaburu recibió el más complicado encargo: reconstruir el Ecuador; de las ruinas, levantar el edificio nacional. Y lo hizo sin estridencias; serena y sencillamente. Con un auténtico sentido republicano. De una dictadura falaz y torpe pasar a un régimen de principios y honestidad no es tan fácil. Pero lo hizo a satisfacción de las mayorías. En breve lapso liquidó los rezagos de medioevo, imprimió honor, honradez y honestidad en la administración, tan venida a menos, y convocó una nueva Asamblea Nacional Constituyente, a la cual le confió el pueblo ecuatoriano la responsabilidad de elaborar la décima sexta Carta Política.

Pero antes de cumplir tan esencial tarea, una maniobra ambiciosa, prematuramente elevó a la presidencia al inteligente jurisconsulto guayaquileño Otto Arosemena Gómez. Y digo "prematuramente", porque lo conveniente y subordinado a claros principios de derecho parecía ser que se decidiera que continuara en el ejercicio del poder interino el propio señor Yerovi, para que, luego de aprobada la nueva Constitución, el pueblo ecuatoriano eligiera a su mandatario, encuadrando tal procedimiento al marco jurídico estructurado. Pero no se hizo lo que debía hacerse y se festinó el

cauce normal, tronchando la línea de tradición mantenida en coyunturas similares.

Tampoco la Asamblea en referencia reunió en su seno a los más sapientes y dignos compatriotas. Muy pocos se salvaron del anonimato, pero hay que reconocer que tuvieron un brillante político como su inspirador y director. Andrés F. Córdova, veterano de las lides cívicas y democráticas. A él principalmente le correspondió el peso de darnos la nueva estructura política, que evidenciada en normas claras, configuró el mandamiento legal de 1967, el mismo que alcanza trascendental significado singularmente en el ámbito de los derechos humanos a los cuales les jerarquiza y participa excepcional categoría. Por la fuerza de justicia humana y social que encarna en ese admirable campo, considero que se la debe denominar la *Carta de las Garantías*.

De las dieciséis Carta Políticas que rigen la vida estatal nuestra es la más voluminosa (la de 1945: 166 artículos y nueve disposiciones transitorias; la de 1946: 195 artículos y diez disposiciones transitorias y la de 1967: 260 artículos y nueve disposiciones transitorias) y por primera vez en la trayectoria constitucionalista se interrumpe lo usual en todo cuanto concierne a su ordenamiento, pues lo tradicional había constituido que, luego de los preceptos fundamentales encaminados a definir la estructura política del Estado, nacionalidad, ciudadanía, sufragio, etc., se abordara todo cuanto atañe a los Poderes o Funciones. Empero, en esta vez, se formuló un nuevo estatuto que contenía previamente los títulos trascendentales de los Derechos, Deberes y Garantías, de la Economía, etc.

LA CONSTITUCION DE 1967 arranca, como si dijéramos, con el siguiente preámbulo conciliatorio:

"El pueblo del Ecuador, fiel a la tradición democrática y republicana que inspiró su nacimiento como Estado, consigna en esta Constitución

las normas fundamentales que amparan a sus habitantes y garantizan su libre convivencia, bajo un régimen de fraternidad y justicia social". "Para ello invoca la protección de Dios, proclama su inquebrantable adhesión a la causa de la paz y cultura universales, declara inalienables los fueros de la persona humana y condena toda forma de despotismo individual o colectivo".

Como podrá apreciarse, hay una moderna concepción de principios básicos para la existencia y supervivencia de los conglomerados humanos y denota también un sentido ecuménico de la vida.

Los artículos 6º, 9º y 10º constituyen verdaderas innovaciones en la materia y proclaman:

"Art. 6º— El territorio del Estado es inalienable e irreductible. Comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidamente celebrados, las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente".

"Art. 9º— El Estado Ecuatoriano proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los Estados; condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos, y declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas". "Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos, y dentro de ella, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura".

"El Ecuador podrá formar, con uno o más Estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios".

“Art. 10º— Es función primordial del Estado establecer las condiciones sociales en que los integrantes de la comunidad puedan disfrutar de los medios necesarios a la realización de sus fines”.

En relación con la nacionalidad y ciudadanía no consagra nada nuevo, aunque reproduce, con un criterio valioso y más concreto que en las anteriores, el sistema de la doble nacionalidad, concebido en la siguiente forma:

“Art. 17º— Sin perder su nacionalidad de origen y dentro de un régimen de reciprocidad, serán considerados ecuatorianos por naturalización los iberoamericanos y españoles de nacimiento que se domicilien en el Ecuador y manifiesten voluntad de que se los considere como tales. Recíprocamente, los ecuatorianos no perderán su nacionalidad cuando adquieran otra por el principio de doble nacionalidad”.

Como queda expuesto, se altera lo consuetudinario y se penetra de inmediato en el campo de los derechos, deberes y garantías, con verdaderas declaraciones de principios, contempladas en los artículos 23, 24, 25, 26 y 27, que por considerarlos de interés creemos indispensable reproducirlos textualmente, para demostrar el aserto:

“Art. 23º— El Estado reconoce, garantiza y promueve los derechos del hombre, como individuo y como miembro de la familia y demás sociedades que favorezcan el desarrollo de su personalidad.

La ley protegerá la libertad y más derechos de la persona contra los abusos del Poder Público y de los particulares”.

“Art. 24º—El Estado garantiza a los habitantes el libre acceso a la cultura y al mejoramiento social y económico, y a los ciudadanos ecuatorianos, la efectiva participación en la actividad política. La ley eliminará los obstáculos que impidan o limiten a determinados sectores de la población nacional el ejercicio de estos derechos”.

“Art. 25º— No se hará discriminación alguna basada en motivos tales como raza, sexo, filiación, idioma, religión, opinión política, posición económica o social. No se concederá prerrogativa alguna ni se impondrán obligaciones que hagan a unas personas de mejor o peor condición que a otras. No hay dignidades ni empleos hereditarios, privilegios ni fueros personales. *La honradez, la capacidad y otros méritos serán los únicos fundamentos de valoración personal*”.

“Art. 26º— Serán nulas las disposiciones legales, administrativas o de cualquier orden que menoscaben el ejercicio de los derechos garantizados por esta Constitución”.

“Art. 27º— El Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas, están obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios irrogados en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo”.

Es indudable que en materia de garantías la última Constitución nuestra supera a la anterior, aunque no a la de 1945. Contiene más y mejores preceptos enderezados a amparar al hombre y a evitar toda suerte de discriminaciones odiosas y contempla, por primera vez, en el proceso constitucionalista ecuatoriano, un capítulo destinado a consagrar los derechos políticos, creando instituciones valederas como la relativa al régimen de partidos y el plebiscito, respecto del cual deben hacerse algunas reservas.

El vocablo castellano PLEBISCITO tiene varias acepciones según la Real Academia Española: “Ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo.— Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos.— CONSULTA al voto popular directo para que apruebe la política de

poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende". Estos los conceptos contenidos en la última edición de 1970, del correspondiente diccionario. En cambio, la Enciclopedia U. T. E. H. A., por ejemplo, introduce una variante a la última definición académica y así proclama que el plebiscito es la "consulta al voto popular directo para que *apruebe o desapruebe un cambio político de importancia*, opte una nacionalidad determinada, etc." y termina dejando constancia de que "ha sido falseado con frecuencia por los dictadores en la primera mitad del siglo XX".

El plebiscito es, pues, en el fondo siempre una *consulta*; vale decir auscultamiento del *parecer*, de la *opinión* que se tiene de una cosa, con conocimiento de causa. A veces también es el dictamen en torno de alguna cuestión sobre la cual es está plenamente verificado. No se puede opinar acerca de algo que se desconoce, porque de otra manera se desvirtuaría el espíritu y fundamento de la institución.

Generalmente se consulta a quien más conoce de un problema, de una situación, de un hecho, de una circunstancia. Se consulta a un psiquiatra cuando una persona revela fallas mentales o desequilibrios emocionales; a un médico en torno a una angina de pecho; a un abogado acerca de una sucesión intestada; a un arquitecto sobre una construcción que amenaza venirse al suelo; a un ingeniero alrededor de un puente mal calculado; a un filósofo se le plantea la problemática del mundo y de la vida, etc. En el caso del plebiscito el gobernante quiere pulsar la opinión de sus gobernados, para cambiar el procedimiento y la conducta en el manejo de la cosa pública.

Como lo asevera el redactor del Diccionario Enciclopédico UTEHA, los dictadores han falseado tal modalidad y han llegado a plantear consultas inconvenientes, absurdas y complejas. El gran socialista argentino Sánchez Viamonte ha dicho que en Latinoamérica el plebiscito es una farsa, un toque a somaten para engañar a los incautos.

En un plebiscito se puede, por ejemplo, formular cuestiones como las siguientes: ¿Debe continuar en el ejercicio de la Función Ejecutiva el actual Jefe Supremo? ¿Conviene conceder el voto al analfabeto? ¿Debe ser obligatorio el voto para la mujer? ¿Es acertado adoptar el sistema unicameral parlamentario? ¿Conviene continuar viviendo bajo un régimen de facto? y otras por el estilo. Empero, la única vez que se quiso hacer operar al sistema fue convocando al pueblo para que opine en torno a la Carta de la Hipocresía, a la cual se pretendió hacerle unos remiendos artificiales y se solicitaba el criterio de la ciudadanía acerca de ellos.

Si a los Maestros de Derecho Constitucional se les hubiera hecho la consulta, habrían opinado con conocimiento pleno de causa, porque han estudiado y conocen las instituciones y los sistemas de las dieciséis Cartas Políticas que han regido la sinuosa marcha republicana nuestra, a parte del adentramiento de otras de América y del mundo en general. Pero para ello han requerido consagrarse por mucho tiempo a investigaciones, trabajos, meditaciones.

A quien jamás ha tenido en sus manos una Constitución ni la ha leído ni ha escuchado sus preceptos, se le podrá pedir su parecer? ¿Se puede opinar a conciencia sobre algo que se ignora o desconoce?

Por otra parte no todo Estatuto Jurídico es totalmente bueno o malo, puede tener instituciones aceptables y por lo mismo, ¿en qué situación se encontraría el experto en la materia, que está compenetrado a fondo de todas las Constituciones, inclusive aquella que servía de base a la consulta, que contiene algunas disposiciones valiosas copiadas de la Carta de la Democracia, y en lo demás está plagada de contradicciones, errores y monstruosidades?

Con estas y otras reflexiones nos opusimos abierta y francamente al plebiscito convocado en Diciembre de 1971, para consultar al pueblo ecuatoriano sobre la bondad de la Constitución de 1946 y las reformas que se habían hilvanado con precipitación y sin estudio concienzudo de la problemática nacional.

Serio problema este que invita a meditar con profundidad, con responsabilidad, para evitar que se desvirtúe el verdadero alcance del plebiscito, que crea el artículo 72 de la Carta que analizamos, cuando dice:

“Art. 72.— Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable”.

Y con respecto al régimen de partidos al que hiciéramos referencia, el artículo 74 traza las normas pertinentes, cuando establece:

“El Estado garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho de actuar en partidos políticos, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública, y de los religiosos, clérigos y ministros de cualquier culto”.

“La ley ofrecerá especiales garantías para el funcionamiento de los partidos políticos, y propenderá a su fortalecimiento, a fin de que mediante ellos se ejerza la acción cívica”.

“Solamente los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral podrán presentar listas para las elecciones pluripersonales”.

“La ley determinará asimismo los requisitos que deberán reunir los partidos para su reconocimiento por el Tribunal Supremo Electoral, el cual no hará discrimen por consideraciones ideológicas”.

Por primera vez en la historia nacional se abordó esta cuestión esencial y que constituye una conquista para la educación cívica de los ciudadanos, pues es incuestionable que sólo a través de dichos valiosos canales se puede ejercer actividad política, entendida como la preocupación noble y permanente por el destino de la Patria. Los pueblos que han alcanzado el mayor desarrollo han sido por cuanto sus partidos políticos han estado debidamente es-

estructurados, con firmes bases ideológicas, con principios esenciales, con programas depurados, con militancia leal e íntegra. Desgraciadamente, en nuestro medio no ha habido la formación básica indispensable y si en verdad llegaron a inscribirse en el Tribunal Supremo Electoral más de una decena de ellos, pocos podían exhibir doctrina y cuadros directivos capaces, respetables y honestos. Se abusó de la garantía para modelar caricaturas de partidos con simples intereses electorales y nada más, sin substancia, sin lo medular y trascendental.

No obstante el fracaso experimentado, creo que es imperativo de la hora, educar a las nuevas generaciones para hacerlas responsables del porvenir nacional. Modelando su espíritu para que puedan libremente adoptar la alineación ideológica que responda a sus ideales, pero a condición de inducirlos a fortalecer sus principios y vivir y morir por la causa sagrada de ellos. Así podremos salvar a la Patria de su viacrucis y de la ausencia total de planes, programas y direcciones concebidos y madurados en el seno mismo de los partidos políticos, como producto de investigaciones, estudios, convicciones.

Con relación a las Funciones del Estado, al referirse a la Función Legislativa, considero que se ha exagerado el ámbito de disposiciones, elevando a la categoría de ley suprema a normas tal vez más de sentido reglamentario que de carácter fundamental.

En lo que concierne a la Función Ejecutiva se ha prescindido de los organismos técnicos asesores que contemplara la Carta del 45 y que encierra un contenido valiosísimo, como antes se expresó. Y se introduce algo que es original en relación al Vicepresidente de la República quien, por mandato del inciso segundo del artículo 175, "mientras no ejerza la Presidencia de la República, sin perder su calidad, podrá desempeñar cualquier función pública o privada, con excepción de la de legislador"; lo cual considero inconveniente, pues la segunda autoridad del Estado debe estar revestida de especiales atributos y debe ejercer funciones inherentes a su alto cometido.

La Constitución que estudiamos introduce un título inherente a la Función Jurisdiccional, desdoblándolo en lo judicial y en lo contencioso. Esto último constituye una novedad, como todo lo relativo a la Superintendencia de Compañías, la Junta de Planificación y Coordinación y al régimen seccional, para encuadrar los preceptos a las realidades que vivía entonces la República.

No es posible cerrar el examen sumarisimo de la que hemos dado en llamar "Carta de Garantías", sin reproducir la disposición contenida en el artículo 259, que textualmente dice:

"Esta Constitución no perderá su vigencia, aun cuando por rebelión o acto de fuerza, dejare de observarse".

"El caso de que, por rebelión o acto de fuerza, se constituya un gobierno de hecho, luego de que el pueblo recobre su libertad y se restablezca la normalidad, se reanudará su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, se juzgará a quienes hubieren ejercido el gobierno de hecho".

"Quienes, en virtud de rebelión o acto de fuerza suspendieren la observancia de esta Constitución y como consecuencia de ello ejercieren gobierno de facto, no podrán en ningún tiempo ser elegidos ni desempeñar función alguna de elección popular".

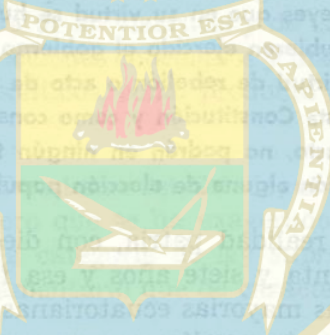
La tristísima realidad patria, con dieciséis constituciones en apenas ciento treinta y siete años y esa fiebre de idealismo consustanciada con las mayorías ecuatorianas, llevó a los legisladores a elaborar la norma transcrita, con un sentido eminentemente romántico; y en esa especie de ansiedad por desterrar definitivamente del panorama político los regímenes de facto.

¿Qué valor encierra ese principio? ¿Qué fuerza moral en sí encarna? ¿El pueblo nuestro será capaz de llevarla a la práctica algún día?

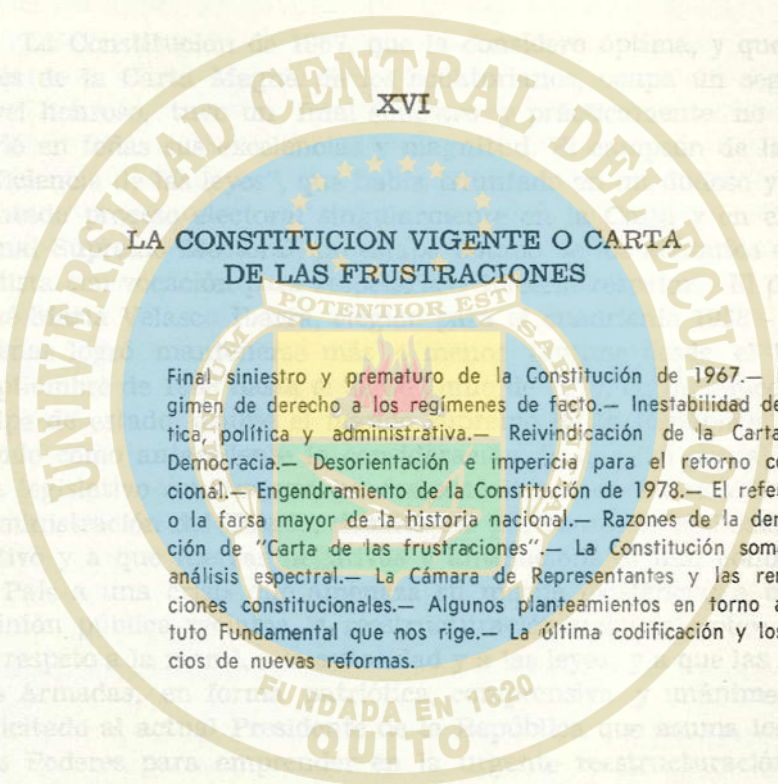
Estos y otros interrogantes nos planteamos ante la lectura de dicha disposición, que en el fondo constituye una declaración de principios y que responde al espíritu constitucionalista que ha sido tradicional en nuestras gentes.



UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR



FUNDADA EN 1620
QUITO



XVI

LA CONSTITUCION VIGENTE O CARTA DE LAS FRUSTRACIONES

Final siniestro y prematuro de la Constitución de 1967.— Del régimen de derecho a los regímenes de facto.— Inestabilidad democrática, política y administrativa.— Reivindicación de la Carta de la Democracia.— Desorientación e impericia para el retorno constitucional.— Engendramiento de la Constitución de 1978.— El referéndum o la farsa mayor de la historia nacional.— Razones de la denominación de "Carta de las frustraciones".— La Constitución sometida a análisis espectral.— La Cámara de Representantes y las remodelaciones constitucionales.— Algunos planteamientos en torno al Estatuto Fundamental que nos rige.— La última codificación y los anuncios de nuevas reformas.

sin embargo, ni siquiera la posibilidad de gobernar con la posibilidad de facultades permite alcanzar los elementos esenciales para el progreso del país, el orden, la justicia, el progreso, en suma. No



La Constitución de 1967, que la considero óptima, y que después de la Carta Magna de los ecuatorianos, ocupa un segundo nivel honroso, tuvo un final siniestro y prácticamente no se la vivió en todas sus excelencias y magnitud. El campeón de la "insuficiencia de las leyes", que había triunfado en un dudoso y accidentado proceso electoral singularmente en la Costa y en el Tribunal Supremo Electoral, no estaba dotado de los atributos de estadista con vocación para respetarla y hacerla respetar. El doctor José María Velasco Ibarra, elegido para el cuatrienio 1968 - 1972, apenas logró mantenerse más o menos inmune desde el 1º de Septiembre de 1968 hasta el 22 de Junio de 1970, en que, mediante golpe de estado, asume el mando supremo de la República, invocando como antecedente la consideración de que "el actual sistema legislativo ecuatoriano ha descentralizado de manera total la administración del Estado, debilitando por completo al Poder Ejecutivo y a que fuerzas negativas y antinacionales han conducido al País a una crisis que amenaza su misma existencia; a que la opinión pública reclama la reestructuración nacional sobre bases de respeto a la moral, a la autoridad y a las leyes; y a que las Fuerzas Armadas, en forma patriótica, comprensiva y unánime han solicitado al actual Presidente de la República que asuma los Plenos Poderes para emprender en la urgente reestructuración nacional", como reza textualmente el Decreto número uno, de esa misma fecha.

Sin embargo, ni siquiera la posibilidad de gobernar con la plenitud de facultades permite alcanzar los elementos encaminados a generar la paz, el orden, la justicia, el progreso, en suma. En

todas partes cunde el descontento por la impudicia y las arbitrariedades. La clausura de las universidades, la persecución a los ciudadanos libres y de modo sádico al propio Vicepresidente Jorge Zavala Baquerizo, el despilfarro de los fondos públicos y la desatención plena a las mismas Fuerzas Armadas, muy mal representadas por un elemento civil no idóneo, provocan un enjuiciamiento patriótico y honorable por iniciativa de la Academia de Guerra, que de todos modos encarna la presencia de los factores decisivos para el comienzo del fin del régimen dictatorial de Velasco. El 16 de febrero de 1972, a nombre y en representación de aquéllas asume la Presidencia de la República el señor general Guillermo Rodríguez Lara, Comandante General del Ejército; y en el artículo tercero del Decreto Supremo pertinente declara la vigencia de la Constitución de 1945, como elocuente testimonio del reconocimiento y devota postura que mantenían los militares hacia tan noble y trascendental Estatuto Jurídico. Aunque pienso que lo procedente habría sido que se la devolviera vigor a la de 1967, por las razones invocadas e inclusive para facilitar el retorno a la vida del derecho a través del mecanismo previsto en el artículo 259 ya enunciado y comentado en el capítulo precedente. Anticipándose, naturalmente, a convocar a elecciones en el siguiente año, para integrar el Congreso Nacional, hasta dictar las leyes más necesarias y urgentes, para justificar la presencia en el Poder, como lo había ejercido ejemplarmente ese militar honesto y superior que fue el señor General Alberto Enríquez Gallo.

La notable Carta de Garantías rige, por consiguiente, apenas setecientos cuarenta y siete días, es decir un poco más de dos años, cuando merecía una vigencia de varios lustros, por estar concebida con modernidad, amplitud y experiencias y contener un cúmulo de garantías que ejerciéndolas desde abajo y respetándolas desde arriba, habrían constituido un instrumento valedero y efectivo en sumo grado, para elevar las condiciones existenciales de nuestro pueblo.

El régimen de buena voluntad del señor General Rodríguez Lara falló en lo fundamental por falta de una leal y versada aseso-

ría en esferas por él desconocidas. Sus ideales, fervores e innegable ímpetu cívico se estrellaron por lo regular con la ineptitud y negligencia de sus más cercanos consejeros y colaboradores, lo cual despertó inquietud y residencias de parte de sus propios compañeros y subordinados, cuyos miembros del Comando Conjunto le aceptaron la renuncia, se constituyeron en Consejo Supremo de Gobierno, asumieron el Poder y también declararon vigente la Carta Política de 1945, mediante el Decreto Supremo de 12 de enero de 1976.

Es preciso destacar el hecho evidente de que en el seno de las Fuerzas Armadas se había convertido en una especie de "idea fuerza" reivindicar a dicha Constitución. Lo que ocurre es que en verdad sólo exhibía una actitud romántica y meramente declarativa, puesto que en un régimen de facto existe una patente incompatibilidad con la sumisión plena a la norma jurídica por excelencia.

En un estudio de esta índole tampoco se puede prescindir de la consideración fidedigna acerca de que nuestras dos últimas dictaduras castrenses han contrastado plena y definitivamente con todas las que en esta centuria se han producido a lo largo y ancho del Continente americano. Pues, en principio se han respetado los derechos y se han observado las regulaciones legales, costumbres y tradiciones, sin menoscabar la libertad y dignidad de los ecuatorianos que, no obstante vivir dos regímenes militares consecutivos, no fueron atropellados ni mancillados en sus garantías.

Empero, el pueblo estaba cansado y la misma Institución exigía la vuelta al régimen de derecho; y en ese afán se perdió mucho tiempo en sortear fórmulas encaminadas a ese objetivo intentando algo nuevo y original. El Consejo de Gobierno, consecuente con la declaración de las primeras horas, se propuso actualizar la Carta de la Democracia, que en más de tres decenios de su expedición, requería imperativamente ser revisada y que se incorporaran a su estatuto las nuevas conquistas en los órdenes político, econó-



mico y social. Otros sectores aspiraban a algo distinto y que respondiera a los apremios y circunstancias del momento histórico y con perspectivas claras hacia lo venidero. Ante lo cual fueron integradas tres Comisiones que tenían el grave compromiso de plantear las indispensables reformas a la Constitución de 1945, de elaborar el proyecto de Constitución inédita y de proponer las leyes de partidos políticos y de elecciones. Comisiones que trabajaron durante varios meses para preparar el material que a juicio del Gobierno debía someterse a consulta popular, mal denominada *referéndum*, que implicaba conocer en profundidad y en toda su amplitud la original de 1945, la reformada y la nueva.

Si en general la consulta reviste importancia y requiere discernimiento, en el evento requería tiempo para penetrarse del significado de la operación democrática, para luego de un análisis concienzudo, expresar libremente la opinión. Si a los enterados en materias constitucionales se les solicitaba su criterio, habrían tenido que pronunciarse después de un lapso de sagaz revisión de los preceptos, sistemas e instituciones y jamás habrían emitido dictamen o juicio global sino parcial y enfocando aspectos positivos y negativos, con sus correspondientes reservas y limitaciones. No se diga a un pueblo no muy interesado ni adentrado en la profundidad y complejidad de cuestiones de suyo extrañas y técnicas y linderadas íntimamente en órbitas específicas. Como se la elevó a la categoría de acto ineludible para conservar los derechos ciudadanos, la gente concurrió masivamente a cumplir su deber, aunque la desorientación era total. Ya en hileras para definirse por una de las dos leyes fundamentales sometidas a referéndum, todavía la mayoría de los consultados no acertaba a decidir y procuraba sondear opiniones para a última hora salir de singular aprieto.

Pretendo en esta vez revelar una especie de secreto de cátedra. Ya desde más de un cuarto de centuria tengo bajo mi responsabilidad la enseñanza del Libro III del Código Civil, que se circunscribe fundamentalmente al Derecho Sucesorio. El día lunes si-

guiente al del referéndum, mis discípulos me pidieron que hiciéramos un paréntesis, porque lo acontecido la víspera exigía reflexión y comentarios. En efecto, escuché cuantas observaciones y elementos de investigación habían captado para llegar a la conclusión de que aquello debía catalogarse como la más inapelable farsa que había experimentado la nación desde su inicial republicano. También se solicitó mi parecer, que no reflejaba una pauta constructiva porque se sumaba a las versiones emitidas. Mas, de la cátedra se espera siempre respuestas vitales, por ello sugerí que preparáramos un formulario de encuesta, que debía proponérsela exclusivamente a cien profesionales con título académico de enseñanza superior. La operación se desarrolló silenciosa y con factores de pulcritud y honorabilidad que el caso demandaba, sin propaganda ni exhibicionismo, de preferencia en centros universitarios, politécnicos y profesionales de todo el País. El desenlace fue impresionante y repleto de lecciones para el futuro: de los cien interrogados, sólo siete declararon que si tuvieron oportunidad de revisar la Constitución original de 1945; la "profanada", que aparecía como reformatoria y el proyecto nuevo; los noventa y tres, con cierta ingenua y candorosa excusa de falta de tiempo y de material o por simple negligencia no llegaron a leer siquiera, peor a estudiar y a compenetrarse de su contenido. De los siete, cuatro anularon su voto, dos favorecieron al Estatuto que nos rige y uno sólo por la "conservadorizada" del 45.

Si al más alto nivel la respuesta resultaba desconcertante, ya podemos colegir en qué compromiso se vio envuelto el pueblo ecuatoriano que, por la imperatividad y el temor a las sanciones, debió cumplir su obligación inconscientemente.

Entonces es obvio que a la que está vigente, la Constitución de 1978, puede denominarse la *Carta de las Frustraciones*, primero porque no se integró las famosas Comisiones "burocráticas" con ciudadanos doctos en la materia, varios de los cuales ni conservaban en su poder la Constitución de 1945, como lo divulgó el gerente de "Su Librería", que se vio forzado a conseguir algunos ejempla-

res para proveer a los comisionados; segundo, porque se prescindí de elaborarla, discutirla y aprobarla por medio del sistema democrático perfecto consagrando a través de la historia; tercero, porque la práctica del referéndum nos indica que al pueblo se le puede y debe consultar aspectos simples y sencillos, mas nunca todo un conjunto complejísimo de leyes supremas, que aun para los expertos comportaba un examen y estudio de profundidad, por lo cual el sistema adoptado no era el más conveniente y acertado para la magnitud del propósito. Con la circunstancia de que no existía otra alternativa: o se votaba por la nueva, plagada de incongruencias y errores, o por la del 45 reformada, a la cual se había arrancado de raíz lo más valioso y medular que la consagró mundialmente como un modelo constitucional, por contener auténticas conquistas en el campo económico, social y cultural; o se anulaba el voto, que fue aquello que categorizó la opinión consciente y experta; cuatro, porque ya estamos asistiendo al desastre que representa en el ejercicio y práctica de la ley suprema en las esferas de la vida pública, que dio lugar para que la Cámara de Representantes, apenas en brevísimo período de tiempo transcurrido desde su vigencia, tuviera que verse forzada a revisarla, con el objeto de pulirla, adaptarla, en lo posible, a las realidades que vive el País e introducir, por medio del Plenario de las Comisiones Legislativas, alrededor de un centenar de modificaciones.

Sin embargo, de todo lo sustentado, la Constitución aprobada por el pueblo ecuatoriano simbólicamente mediante referéndum, contiene algunas innovaciones, como las siguientes:

a) La del artículo 2º, que proclama: *Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes*, que completa, por así decirlo, cuanto establecieron los preceptos de las Constituciones de 1945 y 1967, en cuyos artículos 1º y 10º, respectivamente, se propuso sintéticamente tan trascendentales postulados;

b) La contenida en el artículo 4º:— *El Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discrimi-*

nación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos, que se propone por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional;

c) Se concede la ciudadanía a todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años, como lo establece el artículo 12º— y se prescinde del requisito tradicional de “saber leer y escribir”. Si se considera que no es culpa de los analfabetos el mantenerse en dicha situación y que, por otro lado, soportan todas las cargas y obligaciones, ha de aceptarse que ha primado un criterio de equidad. Mas, es preciso relacionar esta disposición con la contenida en el artículo 33, que reza: *El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos*, lo cual equilibra posiciones y demuestra que con ello se aspira a sensibilizar a crecidos sectores de población que tienen que superarse concurrendo a la escuela y el Estado tendrá que aplicar principios que por más de un siglo se vienen pregonando a propósito de la educación que es obligatoria, de manera preferente en los niveles primarios;

d) Se reconoce como institución jurídica la unión libre contemplada en el artículo 25: *La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la Ley, dará lugar a una sociedad de bienes, que se sujetará a las regulaciones de la sociedad conyugal, en cuanto fueren aplicables, salvo que hubieren estipulado otro régimen económico o constituido en beneficio de sus hijos comunes patrimonio familiar*. Disposición que tiende a proteger a la mujer y a su prole, en razón de un elevado número de situaciones de esa naturaleza especialmente en la zona rural de nuestras provincias del Litoral; y es inadmisibles que todavía se sustente que con dicha regla se favorece el adulterio, puesto que es requisito sine quanon que se produzca exclusivamente entre hombres y mujeres solteros, viudos o divorciados, o un soltero y un viudo, un soltero y un divorciado o un viudo y divorciado. La sola

presencia de un casado anularía la unión libre, desde luego sometido el precepto constitucional a la reglamentación introducida en la respectiva reforma al Código Civil.

e) El artículo 28, en sus incisos 3º y 4º, consagra tesis cardinales en relación al destino de los institutos de educación superior y prescribe que: *“No podrán el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias. Son funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país; la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares; la investigación científica; la formación profesional y técnica; la contribución para crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, señalando para ello métodos y orientaciones. Hay que reconocer que ninguna Carta del mundo ha llegado a proponer cuestiones tan definitivas en esta fecha de suyo delicada y conflictiva. Pero al mismo tiempo representa una responsabilidad que hay que recogerla como un auténtico reto y desafío que impone imperatividad y exigencias múltiples;*

f) Se introduce la Sección IV, cuyos artículos 29 y 30 abordan ampliamente todo lo relativo a Seguridad Social y Promoción Popular. Dicen: Art. 29: *Todos los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social, que comprende: 1º el seguro social, que tiene como objetivo proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procurará extenderlo a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y de los asegurados.— El Seguro Social es derecho irrenunciable de los trabajadores.— El Estado y el Seguro Social adoptarán las medidas para facilitar la afiliación voluntaria, y para poner en vigencia la afiliación del trabajador agrícola; 2º la atención 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 dife-*

rentes organismos encargados de su ejecución y de la creación de la correspondiente infraestructura; la aplicación de programas tendientes a eliminar el alcoholismo y otras toxicomanías y a disminuir la mortalidad infantil. Todo lo cual tuvo sus raíces en el régimen progresista del general Enríquez Gallo y ha ido concretándose lentamente en enunciados satisfactorios y requieren cumplirse en beneficio de las grandes mayorías que todavía resultan marginadas. El artículo 30 también comporta un propósito edificante e imperioso que debe obedecerse para bien de nuestros compatriotas más necesitados. Su texto es el siguiente: *El Estado contribuirá a la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social, que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad. Estimulará los programas de vivienda higiénica y barata;*

g) En materia de trabajo, el contenido en el literal j) del artículo 30 también constituye elemento favorable. Establece que *sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo, y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las leyes sociales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario;*

h) En materia de derechos políticos se ha incorporado una disposición que la interpreto como prematura y nociva y atentatoria en sumo grado al desarrollo y afianzamiento de la genuina democracia. Dice: *Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político.* Con esta disposición se ha generado la existencia de dos clases de ciudadanos: los que reúnen este carácter, que son la minoría, han sido jerarquizados, son de mejor condición y los que no estamos afiliados, que integramos el más alto porcentaje, a los cuales se nos ha limitado injustamen-

te, pues somos los de peor calidad: con obligaciones inexcusables y al margen de los derechos. Y esto es injusto y contraproducente. Primero debió haberse concedido un plazo prudencial para que los partidos políticos revisen sus principios, estatutos, programas y conducta, para concitar el interés y fervor por parte de la ciudadanía y debió establecerse que sólo existirán tres y nada más: uno que represente a la derecha, otro al centro y otro a la izquierda. Y tal vez uno de juventud, que persiga fines altruistas y románticos, que nazca limpiamente y que eduque a las nuevas generaciones en el mantenimiento impoluto, firme y permanente de los más elevados principios, eliminando toda posibilidad del "camaleonismo". Cuando los independientes que integramos más del noventa por ciento de la ciudadanía, hagamos el examen previo y encontremos acendrado civismo y ejemplar postura política y ética, nos decidiremos por ingresar para siempre al que nos ofrezca diáfananamente los mejores postulados y modelos tanto en la filosofía política como en el mantenimiento fiel e irrevocable de la doctrina;

i) En el título de la *Economía*, se ha introducido una novedad inherente a los *sectores de la economía*, que son cuatro según el artículo 46: el sector *público*, el de *economía mixta*, el *comunitario o de autogestión* y el sector *privado*, cada uno de los cuales, con sus elementos integrantes y sus peculiares ingredientes, al tenor de lo que prescribe el artículo en referencia;

j) Los artículos 56 y 57 se contraen a la *Función Legislativa* que está ejercida por la *Cámara de Representantes* e integrada por doce representantes elegidos por votación nacional y dos por cada provincia, que ejercen sus funciones por *cinco años*. El artículo 60 establece que la *Cámara Nacional de Representantes* constituirá cuatro *Comisiones Legislativas*: 1ª) de lo civil y penal; 2ª) de lo laboral y social; 3ª) de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; y, 4ª) de lo económico, agrario, industrial y comercial;

k) El 2º inciso del artículo 665 incorpora un elemento nuevo en materia de formación de las leyes: la *iniciativa popular*, que desgraciadamente no opera aún por la falta de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que paradójicamente ha funcionado en un período completo y en el que actúa exclusivamente amparada en un reglamento, sin ley.

l) El artículo 66 consigna que la Cámara conocerá, aprobará o negará proyectos de ley y que, en su receso, esta atribución corresponde al *Plenario de las Comisiones Legislativas*;

ll) *La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado, dura cinco años en el desempeño de sus funciones y no puede ser reelegido* (artículo 73). Entre otros requisitos para ser *Presidente de la República*, se señala: *tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente, etc.* (artículo 74);

m) El artículo 89 crea el *Consejo Nacional de Desarrollo* que *fixará las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborará los correspondientes planes de desarrollo, que serán aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución. Lo presidirá el Vicepresidente de la República.* Considero que es el organismo más importante del Estado, ya que asume la mayor responsabilidad en las esferas más trascendentales, y el futuro de la nación dependerá en su mayor inmensión de cuanto él planifique y haga;

n) El artículo 92 proclama: *El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. No se sacrificará ésta por la sola omisión de formalidades. La Carta de la Democracia ya señaló que las leyes procesales propenderán a la simplificación y eficacia de los trámites, adoptando en lo posible el sistema verbal, e impedirán el sacrificio de la justicia por sólo las formalidades legales; igual mandamiento constó en la Carta de Garantías, sin*

embargo los magistrados y jueces y funcionarios rutinarios e im-
preparados, se escudan en la simpleza del detalle para lavarse las
manos y no tramitar o declarar nulidades. Se ha llegado al colmo
de suspender u obstaculizar la prosecución de las causas por ni-
miedades y simplezas. Habría que aconsejarles que cumplan la
Constitución y que tengan más personalidad y sapiencia;

ñ) El artículo 138 señala que *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*. Importante mandato que debe mantener vigilantes a quienes integran tan vital Función porque se le faculta para que de *motu proprio* (de oficio) suspenda todo cuanto en el orden jurídico considerare inconstitucional. Grave responsabilidad que le impone severa custodia y salvaguardia del mantenimiento im-
poluto de nuestro orden legal; y,

o) El artículo 143 preceptúa que pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por *iniciativa popular*; esta última que no funciona aún por lo anotado anteriormente. No se ha dictado la ley, y por lo mismo no surte efecto tan valioso instrumento. Además, se *dispone que la Cámara de Representantes, en pleno, conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional y su aprobación requerirá el voto de, por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Cámara*. Regla clara y precisa que no obliga a interpretarla porque como lo propugna el numeral primero del artículo décimo octavo del Código Civil, *cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu*. Y por qué tal norma? Precisamente para que toda innovación obedezca al estudio profundo y concienzudo y la decisión responsable de una mayoría absoluta represente el aval más elocuente y caracterizado de la operación legislativa.

¿LA CODIFICACION DEL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS SALVO A LA CARTA DE LAS FRUSTRACIONES?

El sistema constitucional ecuatoriano es producto de investigación y análisis constantes. Nosotros nos ubicamos en la línea acendrada de apego a la norma fundamental, y por ello, a más de conocerla y respetarla, pensamos que debe interpretar con fidelidad las realidades y los imperativos humanos. He allí la razón de ser de su evolución. La simple revisión de la trayectoria republicana nuestra nos patentiza que se ha operado un auténtico proceso evolutivo.

Con raras excepciones, como se ha insistido, nuestras Cartas Magnas representan un quehacer en esa nítida dirección. Diría que sólo las de 1843, 1869 y 1946 constituyen la negociación de ese impulso. Empero, las demás señalan derroteros limpios y significativos de un positivo avance. Inclusive la que nos rige ha tenido que ser sometida a una prolija revisión que ha dado como resultado la Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1978, hecha por el Plenario de las Comisiones Legislativas, en cumplimiento de lo establecido por la disposición transitoria cuarta de la ley reformativa de la Carta Fundamental, promulgada en el registro oficial Nº 569, de 1º de septiembre de 1983.

Entre el referéndum y vigencia de aquella y la primera etapa legislativa, se han producido un cúmulo de modificaciones, hasta de orden semántico y gramatical, que le han mejorado indudablemente.

En sumarias apreciaciones me detendré a aquello que considero de trascendencia, no obstante de que se han introducido más de un centenar de reformas.

1º) El preámbulo original era simplista; rezaba así: "El pueblo del Ecuador, en ejercicio de su soberanía, expide y sancio-

na, mediante referéndum, su Constitución". El texto actual es mucho más significativo y nos recuerda el valioso antecedente de la de 1967. Dice: *La República del Ecuador, fiel a sus orígenes históricos y decidida a progresar en la realización de su destino, en nombre de su pueblo, invoca la protección de Dios y se organiza fundamentalmente por medio de esta Constitución Política.*

Varias de nuestras Cartas Políticas incurrieron en el error de declarar que se las expedía en "nombre de Dios"; otras prescindieron totalmente de dicho enunciado, y ante un clamor generalizado en el sentido de no descartar aquello, adoptaron un criterio que es más compatible con la realidad, como se lo había concretado en ocasión memorable.

2º) El artículo 1º contiene algunas adiciones. En su inciso primero, al referirse al gobierno, añade dos calificativos: *presidencial y representativo*, que le definen de modo concluyente e indispensable. En el tercer inciso se aspira a dar mayor contenido a lo idiomático propio, cuando se expresa: *El quichua y las demás lenguas aborígenes forman parte de la cultura nacional.* En el cuadro se enumera primero la bandera. Pero el quinto es el más importante, cuando categóricamente se establece que: *El territorio es inalienable e irreductible, comprende el de la Real Audiencia de Quito, con las modificaciones introducidas por los tratados válidos, las islas adyacentes, el archipiélago de Colón o Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo.* Por último el artículo en referencia proclama: *La Capital es QUITO, Distrito Metropolitano.* Esto tiene y comporta un valor definitivo, pues tendrá que reglarse este principio siguiendo las corrientes contemporáneas. Por consiguiente nuestra Ciudad dejará de ser simple capital de Provincia, para ser aquello que realmente es y representa: el asiento máximo de nuestra nacionalidad y la entraña inmovible de ecuatorianidad.

3º) El artículo 3º constituye una verdadera conquista, con terminantes declaraciones de principios y su alineación decidida

e irrevocable de país pacifista por excelencia. Expresa: *El Estado Ecuatoriano proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los estados; condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de Derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas. Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura.— El Ecuador podrá formar, con uno o más estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios.*

49) El artículo 6º en lo concerniente a la calidad de ecuatoriano por nacimiento adopta dos criterios interesantes que participan mayor amplitud para el goce de la nacionalidad. Es ecuatoriano por nacimiento: 2º el nacido en territorio extranjero: b) de padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que se domiciliaré en el Ecuador y manifestare su voluntad de ser ecuatoriano; y, c) de padre o madre ecuatoriano por nacimiento que manifestare su voluntad de ser ecuatoriano entre los 18 y 21 años de edad, no obstante residir en territorio extranjero.

59) El artículo 7º al tratar de la nacionalidad por naturalización, asimismo ha sido reformado con fundamento. En su numeral 2º se ha eliminado, por innecesario, el artículo "1a". El numeral 3º dice: *Quien hubiere sido adoptado como hijo por ecuatoriano, mientras sea menor de edad. Conservará la nacionalidad ecuatoriana si no expresare voluntad contraria al llegar a su mayor edad.* Se ha agregado el 4º: *quien naciere en el exterior, de padres extranjeros que después se naturalizaren en el Ecuador, mientras sea menor de edad y un inciso final, indispensable: Al llegar a los dieciocho años conservará la nacionalidad ecuatoriana si no hiciere expresa renuncia de ella.*

6º) En el artículo 9º se ha modificado con razón el tiempo del verbo: *domiciliaren*, por “*domicilien*”, que es impropio.

7º) En el artículo 10º también se ha cambiado el “*tiene*” incorrecto, por *tuviere*, que es el apropiado; y se ha añadido un inciso: *En cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras se estará a lo dispuesto en la ley.*

8º) En el artículo 11º se dice: *judicialmente*, que es más ajustado a la realidad jurídica y procesal, en vez de “*legalmente*”; y se ha abolido el numeral 4º, por innecesario;

9º) En el artículo 12º, inherente a la suspensión de los derechos de ciudadanía, se introduce una modificación justificada en el numeral 1º que establece: *Por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.*

10) El artículo 15º, al contemplar la condición jurídica de los extranjeros, corrigen el tiempo del verbo, adoptando el presente en lugar del futuro, que es errado y comienza diciendo: *El Estado fomenta y facilita...*

11º) En el artículo 16º se cambia asimismo el tiempo del verbo “*llevan*”, por *llevarán*, que es lo correcto.

12º) En el artículo 18º se ha eliminado “*domicilio civil o residencia*” y todo lo reglado después de “*cuya naturaleza sea distinta a la del suelo*”; agregando: *en las zonas fronterizas y en las áreas reservadas establecidas por los organismos competentes, salvo que en cualesquiera de estos casos se obtuviera la autorización que prevé la ley.*

13º) El título II De los Derechos, Deberes y Garantías, en su sección primera de los Derechos de la Persona, comienza su artículo 19º con una verdadera declaración de principios: *Sin per-*

juicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza: 1.— La inviolabilidad de la vida y la integridad personal. No hay pena de muerte. Quedan prohibidas las torturas y todo procedimiento inhumano o degradante. Lo anterior modifica el texto original y se ha implantado algo nuevo: 2.—El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertad para proteger el medio ambiente. Por primera vez en la vida nacional se ha demostrado una preocupación por algo vital, para mantener cuanto el hombre ecuatoriano requiere imperativamente para existir y subsistir. Estoy convencido que la excelente *Fundación Natura* habrá asesorado a la Comisión respectiva encargada del estudio y reformas a la Constitución, así como al Plenario de las Comisiones Legislativas, que actuó desde 1979 hasta 1984, para que adoptara decisión tan plausible, que exige que a la brevedad del caso se dicte la correspondiente ley que salvaguardará a nuestra maravillosa naturaleza de acciones u omisiones que permanentemente atentan contra ella y privan inconscientemente al hombre y a la sociedad de sus beneficios y privilegios.— 3 — El derecho a la honra, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar.— 4.—El derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento por cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley. Se ha eliminado el texto: “por los abusos en que se incurra en su ejercicio, de conformidad con lo previsto en la ley; en cuyo caso los representantes de los medios de comunicación social no estarán amparados por inmunidad o fuero especial”. Pero, en cambio, se agrega esta disposición: Toda persona que fuere afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en su honra por publicaciones hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tendrá derecho a que éstos hagan la rectificación correspondiente en forma gratuita. 8.— Corresponde al 7 del anterior que rezaba: “ocupada”, se utiliza el verbo *aprehendida*, que es más



apropiado. 9.— Se elimina del 8 original, la frase: “La ley establecerá las restricciones para proteger la seguridad nacional”. 11.— Se suprime del 10 anterior: “Salvo las excepciones previstas en la ley”. 12.— *La libertad de contratación con sujeción a la ley.* Se suprime todo lo demás del 11 original. 17.— En el literal c) se agrega: *El régimen penal tendrá por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación social de los penados.* En el literal e) se cambia el verbo “puede”, por *podrá*, y se añade: *Toda persona enjuiciada por una infracción penal tendrá derecho a contar con un defensor, así como a obtener que se compela a comparecer a los testigos de descargo.* Aspectos esenciales en materia de Ciencia Penal, que civilizadamente y con buen criterio se ha incorporado al ámbito constitucional y que representa una positiva conquista en relación con los derechos humanos. En el literal f) se utiliza acertadamente la inflexión *podrá*, en vez de “puede”. El literal g) se reforma así: *Se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada.* En el literal h) después de “flagrante”, se incorpora: *en cuyo caso tampoco podrá mantenerse sin fórmula de juicio por más de 24 horas; en cualquiera de los casos no podrá ser incomunicado por más de 24 horas.* Al final del primer inciso del literal j) se expresa: *Su mandato será obedecido sin observación, ni excusa por los encargados del centro de rehabilitación social o lugar de detención.* En el segundo inciso del mismo literal, se suprime: “en el plazo de cuarenta y ocho horas”.

149) El artículo 20 se lo divide en dos incisos, y en el segundo se cambia “declarados”, por *declarada*, que concuerda con responsabilidad y se complementa con esta frase: *La responsabilidad de tales funcionarios o empleados será establecida por los jueces competentes.*

159) La parte final del artículo 21 se reforma en este sentido: *será rehabilitada e indemnizada por el Estado conforme a la ley.*

169) La Sección II De la Familia, se modifica totalmente con el siguiente articulado:

Art. 22.— *El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad y le garantiza las condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan a la consecución de sus fines.— Protege, igualmente, el matrimonio, la maternidad y el haber familiar.— El matrimonio se funda en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges.*

Art. 23.— *La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, dará lugar a una sociedad de bienes, que se sujetará a las regulaciones de la sociedad conyugal, en cuanto fueren aplicables, salvo que hubieren estipulado otro régimen económico o constituido en beneficio de sus hijos comunes, patrimonio familiar.*

Art. 24.— *Se propugna la paternidad responsable y la educación apropiada para la promoción de la familia, así como se garantiza el derecho de los padres a tener el número de los hijos que puedan mantener y educar.— Reconócese el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley; y, con las limitaciones de ésta, garantízase los derechos de testar y de heredar.*

Art. 25.— *El Estado protege a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna y vigila el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de padres e hijos. Estos tienen los mismos derechos, sin considerar sus antecedentes de filiación.— Al inscribirse el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de filiación; y, al otorgarse el documento de identidad, no se hará referencia a la misma, ni a la calidad de adoptado.— El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor,*

a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integración moral, mental y física, así como para su vida en el hogar.

Todas estas enmiendas son positivas y participan a las normas constitucionales de un contenido humano esencial, así como de una juridicidad insoslayable y aun semántica y gramaticalmente reúnen caracteres solventes de claridad y sujeción a las reglas lógicas e idiomáticas.

17º) En la Sección II De la Educación y Cultura, en el artículo 26 se modifica el tiempo de los verbos "fomenta" y "promueve" para una conjugación más normal: *fomentará y promoverá*.

18º) Lo mismo en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 27, en que se cambia, respectivamente, "inspira" y "está", por *se inspirará y estará*; "tiene" y "estimula", por *tendrá y estimulará* y "garantiza", por *garantizará*. El noveno inciso adopta esta expresión: *En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano como lengua de relación intercultural*. Se agrega un undécimo inciso que establece: *Los planes educacionales propenderán al desarrollo integral de la persona y de la sociedad*. También este modo de concebir la problemática de nuestra comunidad aborígen encarna una orientación justa y enaltecedora, como medio eficaz para su incorporación paulatina y consistente a la cultura, civilización y ecuatorianidad.

19º) Asimismo, se mejora empleando el futuro y no el presente de los verbos, en el primer inciso: "se rigen", por *se regirán*; en el segundo inciso "pueden", por *podrán*; en el tercero: "son", por *serán*, que son más adecuados.

20º) En el artículo 29 se sustituye "previsión" por *seguridad*; y en los incisos cuarto y quinto también se cambia el tiem-

po de los verbos, empleando el futuro y no el presente como está concebido su texto original.

219) El segundo inciso del referido artículo dice: *Estimulará los programas de interés social.*

229) Artículo 31, comienza: *El trabajo es un derecho y un deber social. Goza de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa, que cubra sus necesidades y las de su familia; y, se regirá por las siguientes normas fundamentales, que están contenidas en doce literales, cuyos verbos han sido asimismo, modificados, como en los casos anotados, en que se ha acertado en la conjugación precisa.*

239) En el artículo 32 se sustituye "Cámara de Representantes", por *Congreso Nacional*, que es la nueva denominación que se da al órgano de la Función Legislativa.

249) El segundo inciso del artículo 33 se inicia así: *Tendrán derecho a voto los ecuatorianos...*

259) En el artículo 35, al referirse a la consulta popular, se establece que la decisión adoptada por ese mecanismo jurídico será obligatoria, en vez de la expresión ambigua: "es inobjetable".

269) El artículo 36 empieza: *Se garantiza el derecho de fundar partidos políticos...* y se dice más adelante que gozarán, en lugar de "gozan".

279) En el inciso primero del artículo 39, después de *enriquecimiento ilícito*, se añade: *y el incremento patrimonial de origen no justificado de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con la ley*; y los dos incisos siguientes: *Todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignaciones en esta Constitución y en las demás leyes.*

Todo funcionario público, inclusive los representantes de elección popular, antes de tomar posesión de su cargo y al cesar en el mismo, deberían declarar juramentadamente el monto de sus bienes y rentas. La ley regulará el cumplimiento de esta obligación.

28º) En la Sección III De la Propiedad, el artículo 48 consagra: *La propiedad, en cualquiera de sus formas constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía, mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo. Disposiciones éstas que tienden a dar curso al ancestral anhelo de justicia económico-social y a que las distancias, en lo posible, vayan acortándose para promover una sociedad más equilibrada y armoniosa, en donde se pueda proclamar que ha triunfado la tesis de menos pobres y menos ricos.*

29º) El artículo 49 incluye esta disposición: *El porcentaje de utilidad de las empresas que corresponda a los trabajadores será pagando en dinero o participaciones de conformidad con la ley, la que establecerá los resguardos necesarios para que éstas beneficien permanentemente al trabajador y a su familia.*

30º) En el artículo 50, después de *vivienda*, se agrega: *y a la conservación del medio ambiente...*

31º) En el artículo 52, después de *igualdad*, se incorpora el vocablo *proporcionalidad*. Se cambia, como en otras normas, el tiempo de los verbos, y el último inciso prescribe que: *Las tasas y las contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*

32º) El artículo 55 reza: *La unidad monetaria es el Sucre. El Presidente de la República fijará y modificará la relación de su cambio internacional, de conformidad con la ley. La emisión de monedas metálicas y de billetes, que tienen poder liberatorio ilimitado, es atribución exclusiva del Banco Central del Ecuador.*

339) El Título I de la Segunda Parte se refiere a la Función Legislativa, cuya Sección Primera de "Cámara de Representantes", vuelve a adoptar el sistema tradicional de CONGRESO NACIONAL.

349) El artículo 56 ordena: *La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce diputados elegidos por votación nacional; dos diputados elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno; y, además, por un diputado elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.— Los diputados son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumenta en la misma proporción en que se incrementa la población nacional de acuerdo con los censos.— Excepcionalmente el Congreso se reunirá en cualquier otra Ciudad.*

359) El artículo 57 reza: *Los diputados nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía y estar afiliados a uno de los partidos reconocidos legalmente y tener treinta años de edad, por lo menos, al momento de la elección.— Los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo.— Para ser elegido diputado provincial se requerirá: ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliado a uno de los partidos legalmente reconocidos; tener veinticinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; y, ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección.*

369) Este artículo señala quienes no pueden ser miembros del Congreso Nacional. En el literal a) son añadidos: *el Minis-*

tro Fiscal General y los miembros del Tribunal Supremo Electoral; el literal e) se modifica de este modo: Los que por sí o por interpuesta persona tengan contratos con el Estado, sea como personas naturales o como representantes de personas jurídicas; se agrega el literal h) Los representantes legales y apoderados de compañías extranjeras. Este artículo se complementa con un artículo que consagra que: La dignidad de legislador no significa función o cargo público. Nos preguntamos, ¿qué entonces? No habrá sido una muletilla para convertirse en ciudadanos privilegiados, que ni siquiera están obligado a declarar sus rentas y por ende a pagar sus impuestos respectivos? A mi parecer sí son funcionarios públicos, naturalmente de la más alta jerarquía, aunque no siempre de calidad intelectual y ética.

379) El artículo 59 habla de la instalación y atribuciones del Congreso Nacional, que se reúne en pleno, sin necesidad de convocatoria, en Quito, el Diez de Agosto de cada año y sesiona durante sesenta días improrrogables para conocer exclusivamente doce asuntos, de los cuales han sido reformado cinco que corresponden a los literales: e) que prescribe: Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del Poder Público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares; f) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después determinadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Fiscal; de los Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los del Tribunal Supremo Electoral; del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, y de los Superintendentes de Bancos y de Compañías, por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos; y, resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período.— El Presidente y el Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier

otra infracción que afectare gravemente al honor nacional; g) Conocer y resolver sobre las excusas y renunciaciones del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Magistrados o Miembros y Funcionarios de Cortes, Tribunales y Organismos, a que se refiere la letra anterior, a excepción de los Ministros de Estado; j) Nombrar al Contralor General, al Procurador General, al Ministro Fiscal y a los Superintendentes de Bancos y de Compañías, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos, si fuere del caso; en el literal k) se suprime el calificativo "colectivos".

389) En el artículo 60 se establece que cada una de las Comisiones Legislativas estará integrada por siete diputados, en vez de cinco como contemplaba la del referéndum.

399) En el artículo 62, después de sesiones, se dice: del Congreso Nacional y del Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso. Durante el desempeño de sus funciones gozarán de inmunidad parlamentaria, salvo en el caso de delito flagrante, que deberá ser calificado por el Congreso Nacional.

409) El tercer inciso del artículo 65 prescribe que: Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se lo convocará expresamente. Y se ha agregado un inciso completo e importante, cuyo tenor es el siguiente: Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, DEBERA APROBARLO, REFORMARLO O NEGARLO, dentro de un plazo de quince días; SI NO LO HICIERE, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley, prevista en el artículo 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Pre-



sidente de la República no podrá objetarla. Es decir, con ciertas limitaciones y modalidades específicas, se vuelve al sistema peligroso e improcedente de los decretos-leyes de emergencia de la Carta de la Hipocresía, la de 1946, que criticamos oportunamente en capítulos precedentes, por la experiencia de que se abusó de ese instrumento y de que no mejoró la legislación ni mejoró el pueblo ecuatoriano. En este mismo año de 1985 confrontamos una situación delicada y culminante por la falsa y equivocada interpretación de esta facultad, cuando el señor Presidente de la República envió al Congreso Nacional el proyecto de ley de elevación de sueldos; proyecto que fue negado, puesto que el propio Parlamento se había adelantado a elaborar, discutir y aprobar otra ley relativa al mismo motivo imperioso, por lo cual, consecuente con ello, lo negó. Sin embargo, de esto se dispuso la publicación por parte del Jefe del Estado y se halla vigente dicha ley, necesaria desde luego. He reproducido el texto fiel del mandato constitucional, y lo he destacado con mayúsculas, para que se entienda y grabe bien en la mente y conciencia de los ciudadanos que nos gobiernan y de los que estoicamente somos gobernados. Solamente si el Congreso no aprueba, no reforma ni niega el proyecto de ley enviado por el Presidente de la República, considerado por él como urgente, **PODRA PUBLICARLO**. Pero como se negó expresamente y ciñéndose a la ley fundamental, se violó la Constitución. La expresión *si no lo hiciera*, está ligada inseparablemente a la obligación de la Legislación de *aprobar, reformar o NEGAR*; si ninguno de estos deberes cumpliera, le queda al Primer Mandatario la facultad de promulgar su propio proyecto, atribuyéndole el carácter de ley.

419) En el artículo 66 y en no menos de diez más, en adelante, se modifica el tiempo de los verbos y se emplea el presente de indicativo, que resulta más apegado a la sintaxis y a la lógica.

420) El artículo 67 ha sido reformado en su totalidad y su texto actual es el siguiente: La aprobación de una ley exigirá su discusión en dos debates; *antes del primer debate, se dará lectura*

al proyecto y los legisladores podrán hacer las observaciones a que hubiere lugar. Ningún proyecto de ley o decreto podrá discutirse, sin que su texto sea entregado con quince días de anticipación a cada legislador. El mismo procedimiento se observará en el seno de la comisión legislativa correspondiente a excepción del caso contemplado en el inciso cuarto del artículo 65.— Si en el curso del primer debate, se presentaren observaciones al proyecto, éste volverá a la comisión de origen para que informe exclusivamente sobre aquéllas. En el curso del segundo debate, no se podrán presentar observaciones que impliquen modificación, alteración o cambio del proyecto, a no ser que cuente con el apoyo de las dos terceras partes de los legisladores asistentes a la sesión correspondiente del Congreso o del Plenario de las Comisiones Legislativas.— Dentro del plazo de noventa días contado desde la promulgación de una ley, y cuando ésta lo establezca, el Ejecutivo dictará el reglamento a la misma, para su aplicación, excepto en el caso previsto en el segundo inciso letra c) del artículo 78.— Los actos legislativos que no creen o extingan derecho, ni modifiquen la ley, tendrán el carácter de acuerdos o resoluciones.

Las disposiciones transcritas textualmente, considero que deben ser propiamente materia de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y quizá algunas del mismo reglamento; e interpreto que el Plenario de las Comisiones adoptó este criterio ante la dificultad de llegar a tener ley, aunque si un reglamento, produciéndose uno de los absurdos en el ámbito jurídico; existencia y vigencia de un reglamento sin ley; por lo cual, en estricto derecho, podría sustentarse la tesis de que todo lo actuado a partir del año de 1979 adolece de nulidad absoluta.

439) El artículo 71 señala: *El presupuesto se dictará anualmente y contendrá todos los ingresos y egresos del Estado, incluyendo los de las entidades autónomas destinadas a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social, a excepción de las indicadas en la letra b) del artículo 125, así como de las creadas por acto legislativo sec-*

cional para la prestación de servicios públicos. Los gastos administrativos del presupuesto no podrán ser cubiertos con empréstitos extranjeros.— En el presupuesto se destinará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo. Esto último muy plausible y digno de encomio, pues el problema más complejo que confronta la Patria es precisamente el educativo a todo nivel, que lejos de alcanzar metas aceptables, ha descendido impresionantemente. Ni la escuela ni el colegio ni las facultades de educación superior están modelando al ciudadano apto, lleno de conocimientos y responsabilidades y agente superlativo del desarrollo nacional. Es lamentable constatar que la universidad está recibiendo verdaderos deshechos, casi semianalfabetos e impreparados para la investigación y el trabajo, aunque con una rara habilidad para generar problemas y conflictos. Esto nos obliga a meditar en el porvenir ecuatoriano y en asumir el auténtico rol para salvar al país de la hecatombe.

449) El artículo 72 norma: *El Congreso Nacional no expedirá leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto del Estado, sin que, al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.— La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del presupuesto del Estado, se sujetará a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.*

459) El artículo 73 dice: *La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado. Durará un período de cuatro años y no podrá ser reelegido. La Carta de las Frustraciones fijó en cinco años el período presidencial y las reformas han mantenido el sistema tradicional. Con respecto a la no reelección es una conquista positiva y salvadora. De haberse mantenido siempre no habríamos tenido a los providenciales que han liquidado a la Nación. El ejemplo mexicano es edificante y ha dado los mejores resultados, pues se ha desterrado la demagogia y se ha impuesto la capacidad y el trabajo.*

469) Al literal c) del artículo 75, se agrega: *por el Congreso Nacional*; al literal d) se le ha suprimido el calificativo "permanente"; al literal e) se ha añadido: *declarado por el Congreso Nacional*.

479) Al artículo 76 se ha incorporado un nuevo inciso: *Son casos de falta temporal del Presidente de la República: a) la enfermedad que le impida transitoriamente ejercer su función; y, b) la licencia*. Hacía falta establecer expresamente dicha circunstancia pues se concreta quienes han de sustituir al Presidente en el evento de falta temporal o definitiva; se determina esto último, mas no la situación de *temporalidad*.

489) En el artículo 77 hay varias reformas gramaticales y, naturalmente, como no existe el sistema de Cámara de Representantes, se invoca la presencia del Congreso Nacional.

499) En el artículo 78 se han hecho las siguientes modificaciones: el literal b) ha sido ordenado lógicamente así, al referirse a las atribuciones y a los deberes del Presidente de la República: *sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expida el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas*; en el texto original se comenzaba con la atribución de "objetar", lo cual no es lo esencial precisamente; el literal c) también se mejoró y establece: *dictar, dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para la aplicación de las leyes que no puede interpretarlas ni alterarlas*; y se complementa con un inciso conveniente: *Si el Presidente de la República considerase que el plazo indicado en el inciso anterior es insuficiente, podrá dirigir al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, la exposición de motivos que le permitan utilizar hasta noventa días adicionales, para el cumplimiento de esta disposición*; al inciso e) se suma: *y el estatuto jurídico administrativo dictado por el Presidente de la República*; el numeral 12 del literal n) se reforma de esta manera: *en caso de conflicto internacional, inminente invasión o catástrofe interna, invertir para defensa del Estado o solución de la catás-*

trofe, los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia social; el literal o) ordena: presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus labores y del estado general de la República, que lo leerá el Diez de Agosto de cada año.

50º) El artículo 79 contempla los casos de las personas o ciudadanos que no pueden ser elegidos Presidente de la República, y ha sufrido los siguientes cambios: al numeral 1, se ha añadido: *como titular o por subrogación definitiva*; el literal 2: *quien haya ejercido el gobierno de facto*, causal muy procedente y necesaria para que los dictadores sean sancionados definitivamente y se les impida gobernar en lo sucesivo por haber quebrantado el orden jurídico y atentado contra la democracia y el orden jurídico constituido; en el numeral 2 se ha incluido en primer término al *cónyuge*; en el numeral 4, después de "quien haya ejercido la Vicepresidencia de la República", se intercala; *como titular o subrogación definitiva...*; y, por último: *9º los representantes legales o apoderados de compañías extranjeras.*

51º) En los casos del Presidente y Vicepresidente de la República se regla que durarán *cuatro años* en el ejercicio de sus funciones, y no "*cinco*", como en la aprobada mediante referéndum; así también que serán *elegidos por mayoría absoluta de sufragio*, lo que constituyó una valiosa innovación, que permitió que quien triunfe represente en verdad al pueblo ecuatoriano. La simple mayoría dio margen a conflictos y situaciones anómalas. En las elecciones de 1968, por ejemplo, las diferencias entre los candidatos que obtuvieron más votos fueron mínimas; de tal suerte que ninguno de ellos podría considerarse como la expresión real de la voluntad del pueblo. Las modalidades destacadas en las disposiciones precedentes están puntualizadas en los artículos 73 y 74, en relación con el Presidente de la República, y 80 y 81, en lo que concierne al Vicepresidente.

52º) El artículo 83 modificado prescribe que *en caso de falta temporal del Vicepresidente, le subrogarán los funcionarios indi-*

cados en el artículo 76, letras b) y c) en el orden allí determinado. Cuando la falta fuere definitiva, el Congreso Nacional procederá a elegir Vicepresidente con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros, por el tiempo que faltare para completar el correspondiente periodo presidencial establecido por esta Constitución.

539) El inciso segundo del artículo 87 dispone que *deja de ser Ministro quien ha sido censurado por el Congreso Nacional y no podrá ser designado para ninguna función pública dentro del mismo periodo presidencial.*

549) La última frase del artículo 88 manda que *estos informes serán enviados al Congreso Nacional*, y se relaciona con la obligación que tienen los Ministros de Estado de presentar al Presidente de la República anualmente su informe de las labores cumplidas y de los planes o programas a ejecutarse en su dependencia.

559) El artículo noventa se ha reformado en el siguiente sentido: *El Consejo Nacional de Desarrollo está integrado por los siguientes miembros: El Vicepresidente de la República, quien lo preside; cuatro Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República; un delegado del Congreso Nacional; el Presidente de la Junta Monetaria; un representante de los Alcaldes y Prefectos Provinciales; un representante de los trabajadores organizados; un representante de las Cámaras de la Producción; y, un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas.*

569) El artículo 91 se ha modificado así: *Las políticas determinadas por el Consejo Nacional de Desarrollo y los planes económicos y sociales que elaboren, una vez aprobados por el Presidente de la República, serán ejecutados y cumplidos de manera obligatoria por los respectivos Ministros y por las entidades del sector público. Quien lo creyera, la norma transcrita es quizá la de mayor importancia para el futuro nacional, que tiene que modelarse a base de planificación seria, con conocimiento pleno de la problemática ecuatoriana y continental, si es del caso, en sus ámbitos geo-*



gráficos, económicos, sociales, geopolíticos, culturales, jurídicos, etc. A través de esto, hay que desterrar definitivamente la improvisación, el providencialismo, la demagogia, en suma. El desarrollo de mañana habrá de gestarse en el laboratorio medular y silencioso de este Organismo, el más significativo y repleto de responsabilidades con el que cuenta constitucionalmente nuestra Patria.

579— En el Título III de la Función Jurisdiccional, en la Sección I sobre Principios Básicos, en los diferentes artículos hay cambios gramaticales, y se añade un inciso al artículo 96, que es de este tenor: *Se establece la unidad jurisdiccional. Por consiguiente, todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y las leyes, podrá ser impugnado ante los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo, en la forma que determine la ley.*

580— En la Sección III De la Organización y Funcionamiento, se han agregado dos incisos que dicen: *Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y de lo Contencioso Administrativo son responsables de los perjuicios que se causen a las partes por retardo, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.— El Congreso Nacional o, en su receso, el plenario de las Comisiones Legislativas procederán a su enjuiciamiento político.* Aunque interpreto que se trata de un precepto valedero y que hacía falta, no estoy de acuerdo con la calificación que se da al enjuiciamiento, porque no se trata en esencia de que tenga sentido político. La Función Jurisdiccional tiene que actuar al margen precisamente de esto último. Tiene la misión fundamental de administrar justicia; sus integrantes deben ser independientes y debe estatuirse como prohibición definitiva que los postulados para esa nobilísima Función deben ser ciudadanos íntegros no afiliados a los Partidos y que llegan a ésta por sus propios merecimientos: sabiduría, experiencia, actitud insobornable e inmaculada en su vida pública y privada. Esa la carta de presentación y recomendación y nada más, para garantizar la imparcialidad y la solvencia absoluta.

599— La frase inicial del artículo 101, reza: *Los Magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son elegidos por el Congreso Nacional, duran cuatro años en el ejercicio de sus cargos y pueden ser reelegidos. Sus atribuciones y las causas de su remoción están contempladas en la ley. Las vacantes de la Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán llenadas interinamente, por los respectivos Tribunales, y los magistrados así elegidos ejercen sus funciones hasta cuando el Congreso Nacional designe sus titulares.* Esta disposición constitucional reduce a cuatro el periodo de labores, en vez de seis, como lo contemplaba el precepto original, y parece que es un buen principio para favorecer la alternabilidad y permitir rectificar errores en las elecciones, procurando siempre acertar en la búsqueda de los más calificados juriscultores y evitando las influencias de orden político o el simple “palanqueo”, que deteriora definitivamente la estructura de un organismo tan respetable y en el que debe prevalecer la sabiduría y la acrisolada honestidad.

609— El artículo 109 del Título IV *De los Organismos del Estado Sección I Del Tribunal Supremo Electoral, conserva su texto original, aunque se han incorporado tres incisos, que son los siguientes: Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República, y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional. Los vocales durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.— El Congreso Nacional elegirá también, en la misma forma, un suplente por cada vocal principal.* Pienso que se ha acertado en la composición de tan elevado órgano del Estado y que ofrece la posibilidad de absoluta pureza en el sufragio, siempre que los elementos seleccionados respondan a ese contenido y criterio, antes que al sectarismo y a la consigna política.

61º— En general, en casi todos los títulos se ha antepuesto la necesaria y lógica preposición “De”. Antes constaba, por ejemplo así: “Procuraduría General del Estado”, “Organismos de Control”, etc.; con la reforma queda: *De la Procuraduría General del Estado, De los Organismos de Control*, etc., que es mucho más lógico.

62º— En el artículo 111 se reduce a cuatro años el período de funciones del Procurador General del Estado, que en el reformado se fijaba en cinco; y el siguiente artículo se ha simplificado de este modo: *La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo y su representación legal ejerce el Procurador General.*

63º— En el artículo 113 se limita también a cuatro años el desempeño de los cargos de Contralor General del Estado y de Superintendentes de Bancos y de Compañías; y se culmina con la siguiente frase: *La Constitución y la ley determinará los casos de remoción y subrogación.*

64º— Hay un aditamento al artículo 118, que consta como segundo inciso, y es de este tenor: *Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de frontera.* Hay que confiar que no se trate de un mero enunciado y que se lo practique con mística depurada. Si algo merece singular preocupación de los poderes públicos es atender preferentemente a los sectores colindantes con los países vecinos, para integrarlos de modo pleno a la nacionalidad, e, inclusive para que puedan desarrollarse en sus propios medios y recursos y no depender de los grupos fronterizos extraños, que a veces tratan de atraerlos y aun pretenden ejercer influencias nocivas y encaminadas a sus apetitos voraces. Las provincias limítrofes merecen ser las mejores en el Ecuador, y hay que agotar todos los mecanismos para que así sea y se sientan entrañablemente atadas de modo irrevocable a nuestra ecuatorianidad. Un principio elemental de la seguridad aconseja de modo categórico cerrar definitiva y eficientemente las fronteras y mantener dentro de ellas el más elevado espíritu cívico y la conciencia de nacionalidad, que congregue a todos en una genuina comunidad de ideales e intereses.

659— El artículo 122 está mejor redactado y establece: Los Consejos Provinciales y los Municipales gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La Ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipales. Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la ley. Sólo en virtud de ley, puede imponerse deberes y regulaciones a los Consejos Provinciales o a los Municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.

669— El artículo 123, lo propio, y reza: Los Consejos provinciales y los Municipios pueden asociarse transitoria o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. Y se agrega un inciso, en los siguientes términos: La Ley regulará el régimen del Distrito Metropolitano. Algo esencial y que aspiramos a que se concrete para dar a la Capital de la República un sello de primacía y trascendencia, basado aun en las consideraciones de orden geográfico, prehistórico e histórico, que la magnifican y exaltan y que tiene que ser así por su significado y valor consustanciales y definitivos.

679— Al artículo 124 se le ha completado con un nuevo inciso concebido concretamente de este modo: Los Prefectos Provinciales, los Alcaldes Municipales, los Consejeros Provinciales y los Concejales Municipales serán elegidos para un período de cuatro años. El procedimiento para la renovación de los organismos seccionales será establecido en la ley.

689— La Sección IV del Título V también ha sufrido algunas variaciones, comenzando por la denominación más apropiada que es: De las Entidades del Sector Público. Y en su artículo 125 se



emplea la expresión *letras*, en lugar de “literales”, y se conjugan los verbos en presente de indicativo, en vez del futuro, utilizado incorrectamente en el texto original.

699— El Título VI se consagra a todo cuanto concierne a la fuerza pública, y también corrige lo anterior, denominándolo: *De la Fuerza Pública*. El artículo 126 modifica el número del verbo y el 128 queda constituido por una sola disposición, acoplando y uniendo los dos incisos de la anterior estructura. El artículo 129 adopta la conjugación de *son* por la de “serán”, que resultaba ambigua. Y al 130, se añade la frase: *de acuerdo con la ley*.

709—El artículo 131 ha quedado así: *Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial, no se les puede procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por las causas y en la forma determinadas por la ley, a excepción de las infracciones comunes que las juzgarán la justicia ordinaria*. Precepto valedero y necesario dado el rol que juega la Fuerza Pública en el proceso vital de la democracia ecuatoriana.

719— La Sección I, relativa a la Supremacía de la Constitución, de la Tercera Parte del Título I: *De la Jerarquía y Control del Orden Jurídico*, en su artículo 137 modifica la conjugación del verbo y reforma el 138 en los siguientes términos: *En las causas en las que avocare conocimiento alguna de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal, o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido, podrá declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Esta declaración no tiene fuerza obligatoria sino en las causas materia de su pronunciamiento. La Sala informará al Tribunal de la Corte Suprema, en pleno, para que éste, de aceptar el criterio, lo haga conocer al Tribunal de Garantías Constitucionales, para los efectos determinados en el numeral cuarto del artículo 141*. Regla valiosa que favorece el mantenimiento integérrimo del sistema legal y que, en todo caso, frena el autoritarismo y el abuso del Poder.

729— El artículo 140 de la Sección II *Del Tribunal de Garantías Constitucionales*, ha sufrido un cambio total y textualmente reza: *Establécese el Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción nacional, con sede en Quito. El Congreso Nacional elegirá los miembros de este Organismo, quienes durarán dos años en sus funciones, en la siguiente forma: tres de fuera del seno del Congreso y ocho de ternas enviadas de la siguiente manera:*

- Dos por el Presidente de la República;
- Dos por la Corte Suprema de Justicia;
- Dos por la ciudadanía designados por sendos colegios electorales;
- Uno integrado por los alcaldes cantonales y otro por los prefectos provinciales;
- Uno por las centrales nacionales de trabajadores legalmente inscritas; y,
- Uno por las cámaras de la producción reconocidas por la ley.

En ningún caso los integrantes de las ternas serán empleados de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; Presidente, Ministros y Conjuces de la Corte Suprema de Justicia; o, Alcaldes Cantonales o Prefectos Provinciales.

Por cada principal se elegirá de la misma manera un suplente.

El Tribunal de Garantías Constitucionales elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán un año en sus funciones.

Los Ministros de Estado, el Contralor General y los directores de los Partidos Políticos, legalmente reconocidos, podrán concurrir a las sesiones y participarán en las deliberaciones del Tribunal, sin voto.

La ley determinará las normas para su organización y funcionamiento y los procedimientos para su actuación.

Para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, en representación de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, se establecen los mismos requisitos que se necesitan para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia.

Los representantes de la ciudadanía, de los trabajadores y de las Cámaras de la Producción cumplirán los requisitos de ser ecuatorianos por nacimiento y hallarse en goce de los derechos de ciudadanía.

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no pueden desempeñar ningún otro cargo público. Gozan de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante calificado por la Corte Suprema de Justicia. Tampoco podrán ejercer funciones directivas en los Partidos políticos ni intervenir en contiendas electorales, durante el ejercicio de sus funciones.

El texto transcrito ha sido tomado literalmente del Registro Oficial Nº 793, de 25 de julio de 1984 y en mi opinión me parece que se ha excedido, pues varias de sus reglas más corresponderían a la ley respectiva y quizá inclusive a la reglamentación que se dicte sobre la materia.

739— El artículo 141 también ha sido reformado de esta manera: *Compete al tribunal de Garantías Constitucionales: 1.— Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual excitará a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública; 2.— Formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes, luego de oír a la autoridad u organismo que los hubieren expedido; 3 —Conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella y, de encontrarlas fundadas, observar a la autoridad y organismo respectivo, como se observa en el numeral anterior.— Se declara especialmente punible el desacato de las ob-*

servaciones del Tribunal, pudiendo incluirse pedirse la remoción de quien o quienes incurran en el mismo, al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.— Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del artículo 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales. La ley reglamentará el ejercicio de estas atribuciones y los límites de la competencia del Tribunal respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios; 4.—Suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal someterá su decisión o resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución del Tribunal, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo; 5.—Conceder licencia temporal al Presidente de la República en receso del Congreso Nacional; y, 6.—Ejercer las demás atribuciones que señalen la Constitución y la ley.

749) En el artículo 143, concerniente a la reforma de la constitución, se introducen algunas modificaciones también en el orden gramatical. Al final del segundo inciso, se dice: *De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley.* El tercer inciso se cambia de este modo: *El Presidente de la República, dentro del plazo de noventa días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos: a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional.* Todo lo demás se mantiene sin alteración alguna. Al tratarse de la consulta valgan también en esta oportunidad los comentarios vertidos a su tiempo en torno de estas delicadas cuestiones. Consultar implica estar ciertos del criterio medular y orientador del consultado, y nuestro

pueblo todavía no ha llegado al plano de madurez y sabiduría que se requiere; y luego porque tal suerte de procedimiento debe concretarse en lo posible a una sola cuestión expresada con sencillez y claridad para que el común de las gentes lo entienda perfectamente y dé su opinión sin complicaciones ni ambages.

759) El artículo 144 de la Disposición General decía originalmente: "En cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras se estará a lo dispuesto en la ley", texto que se lo ha derogado tácitamente, sustituyéndolo por la siguiente disposición: *En los años en que corresponda posesionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, el Congreso deberá reunirse el 9 de agosto, a fin de elegir a sus dignatarios.* Prescripción necesaria y prudente, con el propósito de no frustrar tal acontecimiento, en el evento de existir serias discrepancias y actitudes dilatorias que generarían conflictos no raros.

769) Las diez Disposiciones Transitorias de la Carta Fundamental sometida al referéndum también han sido tácitamente derogadas, reemplazándolas por una sola en el siguiente sentido: *Las reformas a la segunda parte de la Constitución (R. O. N° 569 de septiembre 1º de 1983) entrarán en vigencia a partir del 10 de agosto de 1984, a excepción de la contenida en el Art. 143 y todas las concernientes al proceso electoral del mismo año, y que son parte de los artículos 56, 57, 58, 73, 79, 81 y 124.— No obstante las reformas constitucionales, continuarán en el desempeño de sus funciones, hasta la finalización de sus respectivos períodos, los mandatarios y representantes de elección popular y funcionarios designados por la Cámara Nacional de Representantes.* Este segundo inciso de la reforma dio ocasión a las más variadas interpretaciones. Mas, como sólo al Congreso de la República le está reservada la facultad de interpretar la Constitución con carácter generalmente obligatorio, se hizo uso del derecho y se dio por concluido el período de los magistrados de la Corte Suprema, que tienen esta calidad y no la de funcionarios, como las de Contralor General de la Nación, Superintendentes de Bancos y Compañías, etc.

proposito de hacerlo en relación con la Carta de la Democracia, que en mi concepto sigue siendo estructural y orgánicamente la

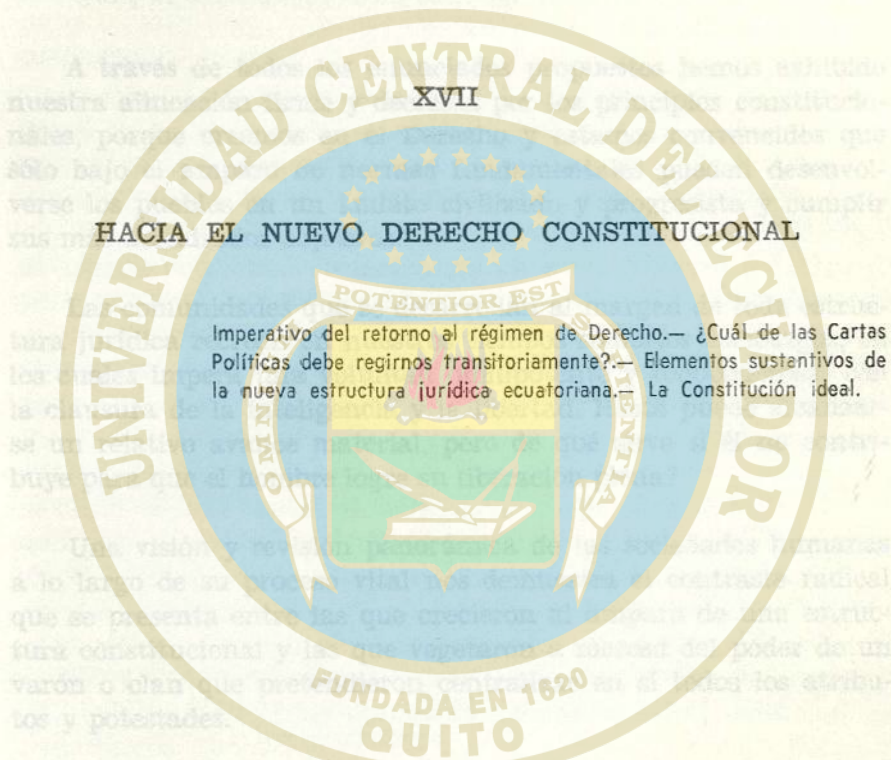
★
Por todo cuanto queda puntualizado, hay que reconocer que el plenario de las Comisiones Legislativas, que actuó durante el período de 1979 a 1984, realizó un trabajo importante que ha determinado que la Carta Política vigente haya corregido serios errores. Quedan aún aspectos que hay que estudiarlos y considerarlos, para adoptar nuevos mecanismos y expresiones que, introducidos adecuadamente, pueden servir como instrumentos positivos de paz y bienandanza nacionales, a condición de que tales trabajos sean confiados a elementos consagrados a estas disciplinas, que obren con criterio jurídico y técnico, más que político y de compromiso transitorio. Los maestros y tratadistas de Derecho Constitucional, podrán tomar en sus manos tan trascendental misión, y estoy cierto que darán a Ecuador una Constitución muy buena; y que, educados gobernantes y gobernados al amparo de la devoción por el mantenimiento jurídico impoluto, puede tener una vigencia por muchísimo tiempo, con las enmiendas que deben adoptarse constantemente atentos los cambios socio-económico-culturales, y los requerimientos de los tiempos, y siempre que una Comisión Permanente de Reformas Constitucionales se ocupe y preocupe de investigaciones y labores serias y constantes.

No hay que prescindir de la consideración de que en numerosas disposiciones constitucionales se está repitiendo expresiones como las siguientes: *de acuerdo con la ley, se estará a lo que manda la ley, establecidas en la ley, determinadas en la ley, como lo ordena la ley, etc.*, lo cual hay que superar con manifestaciones más acertadas.

Tanto el Congreso Nacional como el Gobierno de la República y algunos sectores de opinión están empeñados en reformar la Carta Política que nos rige, y ante todos los vaticinios y anuncios presumo que se llegará a adoptar nuevas modificaciones. Todo lo cual me releva de la obligación de reproducir su texto como está, si en verdad esto va a ocurrir; y, en cambio, persisto en mi viejo

propósito de hacerlo en relación con la *Carta de la Democracia*, que en mi concepto sigue siendo estructural y orgánicamente la mejor de todas las diecisiete, y en homenaje a ello, invito al pueblo ecuatoriano y a los estudiantes en particular, a leerla una vez más y a meditar en sus instituciones y alcances que no han sido superados y que a no dudarlo han inspirado las conquistas en el ámbito de los Derechos Humanos y de las propias Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.





HACIA EL NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL

Imperativo del retorno al régimen de Derecho.— ¿Cuál de las Cartas Políticas debe regirnos transitoriamente?— Elementos sustantivos de la nueva estructura jurídica ecuatoriana.— La Constitución ideal.

El ordenamiento jurídico permite un proceso político racional y el que se pongan en juego todas las iniciativas, talentos, fervores, recursos, disponibilidades, impulsos de los integrantes de un Estado y que la Democracia deje de ser un mero enunciado lírico, para configurarse como un sistema válido y genuino del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y así el pueblo.



propósito de hacerlo en relación con la Carta de la Democracia, que en mi concepto sigue siendo estructural y orgánicamente la mejor de todas las dadas, y en homenaje a ella, invito al pueblo ecuatoriano y a los estudiantes en particular, a leerla una vez más y a meditar en sus fundamentos y alcances que no han sido superados y que a no dudarlo han inspirado las conquistas en el ámbito de los Derechos Humanos y de las propias Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.



A través de todos los enunciados propuestos hemos exhibido nuestra alineación firme y decidida por los principios constitucionales, porque creemos en el Derecho y estamos convencidos que sólo bajo el amparo de normas fundamentales pueden desenvolverse los pueblos en un ámbito civilizado y progresista y cumplir sus más acendrados objetivos.

Las comunidades que se desarrollan al margen de toda estructura jurídica recrean en nuestros tiempos sombríos cacicazgos, en los cuales impera una voluntad omnipotente y todopoderosa, con la clausura de la inteligencia y la libertad. Hasta puede alcanzarse un relativo avance material, pero de qué sirve si él no contribuye para que el hombre logre su liberación plena?

Una visión y revisión panorámica de las sociedades humanas a lo largo de su proceso vital nos demuestra el contraste radical que se presenta entre las que crecieron al amparo de una estructura constitucional y las que vegetaron a merced del poder de un varón o clan que pretendieron centralizar en sí todos los atributos y potestades.

El ordenamiento jurídico permite un proceso político racional y el que se pongan en juego todas las iniciativas, talentos, fervores, recursos, disponibilidades, impulsos de los integrantes de un Estado y que la *Democracia* deje de ser un mero enunciado lírico, para consagrarse como un sistema valedero y genuino del *gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo y con el pueblo.*

Ahora bien, no es raro desembocar en el abuso y exageración en torno a los derechos que garantizan a los individuos; y, singularmente, en los nuevos tiempos, frente a la frustración de los núcleos marginales y de la juventud, que se sienten hondamente defraudados por los teorizantes y mercaderes de la Democracia. Y como los fenómenos económico, social y político han adquirido otros contornos y perspectivas, la sociedad de masas ha impuesto nuevos métodos y actitudes que han puesto en peligro la paz y convivencia humanas.

Y todo aquel conjunto de factores, realidades, fenómenos y circunstancias, así como las presiones de todo género han constituido acicate inequívoco para la adopción de nuevas fórmulas, con la aparente justificación de salvar la coyuntura que se presenta con caracteres siniestros. Así es como han ido surgiendo de preferencia en Latinoamérica los regímenes de facto, que aunque sofisticadamente hasta pueden confluir en asideros explicativos y a lo mejor justificativos, a condición de que no se extralimiten en sus potestades y en el marco temporal, pero siempre representan la negación plena en los órdenes jurídicos y espirituales de los conglomerados sociales.

Nuestro proceso republicano ha contemplado casi de modo regular cómo el antecedente para todas y cada una de las diecisiete Cartas Políticas, ha sido sin lugar a dudas, un régimen de facto, que se ha caracterizado por lo común, y con rarísimas excepciones, por convertirse en un auténtico azote del país, en todos los órdenes, deteniendo el natural progreso y sumiendo a los pueblos en ignorancia, desesperación y espantosa esclavitud.

Empero, ningún régimen de facto se ha perpetuado en Ecuador, como sí ha ocurrido en otros Estados, por ejemplo, Venezuela, Perú, República Dominicana, Argentina, Paraguay, Cuba, para no citar sino aquellos en que sus respectivos regímenes de facto se han prolongado por más de un lustro. Lo cual prueba el aserto repetido de que integramos un pueblo con esencial vocación cons-

titucionalista; y por ello abrigamos la sana esperanza de que también el actual no se eternice, para bien de la Patria, de las propias Fuerzas Armadas y de sus más insignes portaestandartes. He pretendido mantener el texto de la 2ª edición, aparecida en el año de 1975.

Y es evidente que advendrá el nuevo orden jurídico, como un imperativo irrenunciable de nuestro pueblo, y tendrá que ser en breve lapso, porque todos los elementos así están configurados y lo proclaman y exigen.

Sin embargo de que el mejor testimonio del buen comienzo constituyó la decisión de revivir la Carta de la Democracia, como hemos insistido en capítulos precedentes, preciso es darle mayor viabilidad, es decir, que no quede exaltada exclusivamente en la esfera declarativa, sino que la vayamos viviendo a medida que avanzamos en el desarrollo de los programas propuestos, hasta llegar a su vigencia integral.

Un estudio profundo, leal y sincero de las diecisiete Constituciones que han tenido vivencia y vigencia entre nosotros, nos llevará a la conclusión obvia de que la mejor de todas es la que hemos denominado *LA CARTA DE LA DEMOCRACIA* de 1945, cuyo esquema sustantivo es valedero, no obstante haber transcurrido cuarenta años. Está concebida modernamente con un criterio radical y con genuinas conquistas en el terreno económico-social como ninguna otra. Incuestionable que hay que actualizarla, incorporando algunos sistemas e instituciones que de hecho ya existen o deben ser tomados en cuenta, para compaginar hechos y realidades con las normas vitales.

Pero de todos modos, a base de esos mandamientos supremos, preciso será que se aborde la problemática constitucional con un nuevo espíritu, compenetrados del "ser" y "deber ser" de las diversas capas humanas que integran la nacionalidad, para redescubrir los denominadores comunes y también amoldar el principio

jurídico a las realidades que imperan en esos diversos sectores sociales, cuyos ideales e imperativos deben ser debidamente canalizados.

El nuevo Derecho Constitucional Ecuatoriano debe sintetizar cuanto es la Patria en sus factores y fenómenos sociológicos, llegando a una comprensión cabal de su problemática, formulando normas claras y sabias para la paz y convivencia y subsistencia de nuestro pueblo, que merece ser exaltado hacia sus positivos vértices de una comunidad humana debidamente integrada en los órdenes social, económico, cultural y político, singularmente.

Y el esquema en esencia debe definir concretamente la estructura jurídica del Estado, sus fines y medios para llegar a aquéllos; sus ingredientes fundamentales; las Funciones del Estado y las garantías de que están revestidos cuantos los integran. Su articulado medular no debe exceder de cien preceptos claros, concordantes y precisos, dejando para las respectivas leyes especiales, la reglamentación normativa de cada sistema e institución.

Una Carta Fundamental de esa naturaleza constituirá el documento supremo y vital para que todos cuantos integramos nuestro Estado lo conozcamos, lo comprendamos, lo respetemos y lo amemos y lo practiquemos leal y devotamente, como un auténtico evangelio de paz y bienandanza perdurables, para un pueblo modelado a imagen y semejanza de un equilibrio pleno en sus multifásicas expresiones y garantizando por la libertad con justicia económico-social-cultural.

¿Alcanzaremos a contemplar esta gloriosa meta? Aquí tendríamos que recordar con Berstain que "la meta es nada, el camino todo"; y para ello, los ecuatorianos tenemos que emprender en la gran tarea de reestructurarnos jurídicamente, con las inmensas experiencias capitalizadas a través de ciento cincuenta y cinco años de una vida agitada, que no ha podido entrar en madre, no obstante los continuos intentos y fases declarativas. Sólo el imperio per-

fecto de la norma jurídica fundamental consagrará a perpetuidad la afirmación de las grandes conquistas logradas a través de toda la existencia y será prenda segura e incommovible de paz y fraternidad. Sólo el mantenimiento impoluto de los más nobles mandamientos constitucionales hará posible llegar al gran ideal de una sociedad sin explotadores ni explotados, sin ricos ni pobres, sin ilusos y letrados, sin analfabetos y eminencias grises, sin dilapidadores y avaros. El nuevo orden jurídico constitucional ha de tender a abrir de par en par las puertas de las posibilidades, para que todos alcancen lo mejor y para que las grandes diferencias vayan estrechándose, en función de esfuerzo permanente de todos para la reivindicación plena y la integración nacional real y definitiva.

La Carta Política ideal sería aquella, en fin, que inspirada en los Derechos Humanos, aspire a consagrar los principios básicos para que el hombre ecuatoriano viva en paz y libre de temor, satisfaga aceptablemente sus necesidades y no sea víctima de la explotación y atropello ni del Estado ni de los gobernantes ni de otras personas naturales o jurídicas y sea estimulado y amparado en sus iniciativas e impulso vital para la superación de la comunidad.





CONSTITUCION POLITICA

DE LA

REPUBLICA DEL ECUADOR

DICTADA POR LA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

DE 1944 - 45

La Nación ecuatoriana es un Estado independiente, soberano, democrático y unitario, bajo un régimen de libertad, justicia, igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana.

No puede celebrarse pacto alguno que atente de cualquier manera a su independencia, soberanía e integridad territorial.





LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y EN EJERCICIO DE LA REPRESENTACION

NACIONAL DE QUE SE HALLA INVESTIDA,

DECRETA Y SANCIONA LA SIGUIENTE

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

TITULO PRIMERO

DEL ESTADO, SOBERANIA Y FORMA DE GOBIERNO

ARTICULO 1620

La Nación ecuatoriana está constituida en Estado independiente, soberano, democrático y unitario, bajo un régimen de libertad, justicia, igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana.

No puede celebrarse pacto alguno que afecte de cualquier manera a su independencia, soberanía e integridad territorial.

ARTICULO 2

La soberanía radica en el pueblo, quien la ejerce por medio de los órganos del Poder Público que esta Constitución establece.

ARTÍCULO 3

El territorio del Estado, continental e insular, es inalienable e irreductible.

La soberanía se ejerce en el territorio nacional, el mar territorial y la atmósfera que gravita sobre ellos.

ARTICULO 4

El Gobierno del Ecuador es republicano, electivo, responsable y alternativo.

ARTICULO 5

El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconocen el quichua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional.

ARTICULO 6

La República del Ecuador acata las normas del Derecho Internacional y proclama el principio de cooperación y buena vecindad entre los Estados y la solución, por medios jurídicos, de las controversias internacionales.

ARTICULO 7

El Ecuador, dentro de la comunidad mundial de naciones, y para la defensa de sus comunes intereses territoriales, económicos y culturales, colaborará especialmente con los Estados iberoamericanos, a los que está unido por vínculos de solidaridad e interdependencia, nacidos de la identidad de origen y cultura. Podrá, en consecuencia, formar con dichos Estados, o con uno o más de ellos, asociaciones que tengan por objeto la defensa de tales intereses.

ARTICULO 8

La ciudad de Quito es la Capital de la República.

ARTICULO 9

La forma y uso de la bandera, del escudo y del himno ecuatorianos son los determinados en las leyes respectivas.

TITULO SEGUNDO

DE LOS ECUATORIANOS

ARTICULO 10

Son ecuatorianos por nacimiento:

- 1º— Los nacidos en el territorio de la República;
- 2º— Los nacidos en suelo extranjero, de padre y madre ecuatorianos por nacimiento, que vinieren a residir en la República o expresaren su voluntad de ser ecuatorianos; y,
- 3º— Los nacidos en el extranjero, de padre o madre ecuatorianos por nacimiento, hallándose cualquiera de éstos en ejercicio de cargo oficial o exilado por causas políticas; mientras no manifiesten voluntad contraria.

ARTICULO 11

Son ecuatorianos por naturalización:

- 1º— Los extranjeros que obtengan carta de naturalización conforme a la ley; y,
 - 2º— Los extranjeros a quienes el Congreso de la República conceda este privilegio, por haber prestado servicios relevantes a la Nación.
- La carta de naturalización es revocable de acuerdo con la ley.

ARTICULO 12

Sin perder su nacionalidad de origen, serán considerados ecuatorianos los iberoamericanos y españoles por nacimiento, que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de serlo.

ARTICULO 13

Ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos.

La ley establecerá el procedimiento para facilitar a la extranjera casada con ecuatoriano la adquisición de la nacionalidad de su marido. Igualmente, facilitará la adquisición de la nacionalidad ecuatoriana al extranjero que, casado con ecuatoriana, estableciere su domicilio en el Ecuador.

ARTICULO 14

La nacionalidad ecuatoriana se pierde:

- 1º— Por traición a la Patria;
 - 2º— Por naturalización en otro Estado, salvo en España o en los países iberoamericanos; y,
 - 3º— Por haber sido cancelada la carta de naturalización.
- La nacionalidad se recupera de acuerdo con la ley.

TITULO TERCERO

DE LOS CIUDADANOS

ARTICULO 15

Todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de dieciocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano.

ARTICULO 16

La ciudadanía se pierde:

1º— Por insolvencia fraudulenta;

2º— Por condena en caso de fraude en el manejo de fondos públicos;

3º— Por condena en caso de quebrantamiento de las disposiciones constitucionales, realizado por empleados o funcionarios públicos;

4º— Por atentados contra el derecho de sufragio, tales como compra o venta del voto, violencia, falsedad, imposición oficial o jerárquica, comprobados conforme a la ley;

5º— Por pérdida de la nacionalidad; y,

6º— En los demás casos señalados en la Constitución y las leyes.

ARTICULO 17

La ciudadanía se suspende:

1º— Por interdicción judicial;

2º— Por auto motivado;

3º— Por no haber presentado, dentro del plazo legal, las cuentas de fondos públicos o por no haber pagado los alcances declarados en ellas; y,

4º— En los demás casos determinados por la ley.

La ciudadanía se recupera de acuerdo con la ley.

TITULO CUARTO

QUITO

DEL SUFRAGIO

ARTICULO 18

Habrá elecciones directas e indirectas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.



ARTICULO 19

La ley garantizará la representación efectiva de las minorías.

ARTICULO 20

Para ser elector se requiere estar en goce de los derechos de ciudadanía y reunir los demás requisitos que, en los respectivos casos determinen las leyes.

ARTICULO 21

Para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza, créase el Tribunal Superior Electoral, formado por un Ministro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos, elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los de centro y uno por los de izquierda.

Los miembros de este Tribunal deben ser ecuatorianos por nacimiento, estar en goce de la ciudadanía y tener veinticinco años de edad, por lo menos. Ejercerán por dos años sus cargos que son gratuitos y obligatorios.

En caso de faltar uno o más de ellos, serán reemplazados, hasta completar el período, por los respectivos suplentes, designados al mismo tiempo y en la misma forma que los principales.

A los miembros del Tribunal Superior Electoral, con excepción del Ministro representante de la Corte Suprema y del vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales, les son aplicables los impedimentos determinados en el artículo 26.

En las provincias, cantones y parroquias se establecen organismos auxiliares, subordinados al Tribunal Superior Electoral. En ellos tendrán representación las tendencias políticas y, en respectivas jurisdicciones, las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales.

ARTICULO 22

Son atribuciones y deberes del Tribunal Superior Electoral:

1º— Reglamentar y vigilar los diferentes actos electorales y dar las instrucciones necesarias para su correcta realización;

2º— Resolver las quejas que se le presentaren acerca de fraudes e incorrecciones cometidos en el sufragio, ordenar el enjuiciamiento de quienes resultaren culpables e imponer las sanciones de ley;

3º— Efectuar los escrutinios que le correspondan;

4º— Dictar, de acuerdo con la ley, las órdenes necesarias para que la Fuerza Pública colabore en garantizar la libertad y la pureza del sufragio; y,

5º— Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

POTENTIOR EST
TITULO QUINTO
DE LA FUNCION LEGISLATIVA
SECCION PRIMERA

DEL CONGRESO NACIONAL

ARTICULO 23

La Función Legislativa se ejerce por el Congreso Nacional, compuesto de una Cámara integrada de la siguiente manera:

1º— Por diputados elegidos mediante sufragio popular directo y secreto, en esta proporción:

Las provincias que tengan hasta ciento cincuenta mil habitantes elegirán tres diputados cada una.

Las provincias cuya población sea mayor de ciento cincuenta mil habitantes, elegirán un diputado más por cada sesenta y cinco mil habitantes de exceso. Por cualquier sobrante de cincuenta mil o más, se elegirá otro diputado.

Cada una de las provincias orientales elegirá dos diputados, mientras su población sea menor de ciento cincuenta mil habitantes. Al exceder de esta cifra, se aplicará lo dispuesto en el inciso anterior.

El Archipiélago de Colón elegirá un diputado.

2º— Por los siguientes diputados funcionales, elegidos del modo que establezca la ley:

- a) cuatro por las Universidades: dos por los profesores y dos por los estudiantes;
- b) uno por el profesorado de la educación secundaria, normal y especial oficiales;
- c) uno por el profesorado de la educación secundaria particular;
- d) dos por el profesorado de la educación primaria oficial;
- e) uno por el profesorado de la educación primaria particular;
- f) uno por el periodismo, instituciones culturales, academias y sociedades científicas;
- g) dos por los industriales;
- h) tres por los agricultores;
- i) dos por los comerciantes;
- j) cuatro por los trabajadores;
- k) dos por los campesinos;
- l) uno por las organizaciones de indios; y,
- m) uno por las Fuerzas Armadas.

Los diputados funcionales, en cuanto fuere posible, serán elegidos de modo que representen por partes iguales a la Sierra y a la Costa.

ARTICULO 24

Los diputados ejercerán sus funciones por dos años. Representan a la Nación y deben, por tanto, actuar con un sentido nacional.

ARTICULO 25

Para ser diputado por sufragio popular directo se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en goce de los derechos de ciudadanía, tener por lo menos, la edad de veinticinco años y haber nacido en la provincia que lo elige o residir en ella durante seis años del decenio anterior a la elección. La condición de residencia, en lo que se refiere a los diputados por las provincias orientales y el Archipiélago de Colón, se limita a un año dentro del último quinquenio.

Para ser diputado funcional se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; tener, por lo menos, la edad de veintiún años; hallarse en goce de los derechos de ciudadanía y ejercer o haber ejercido activamente relaciones con la función que representa o pertenecer al organismo que lo elija.

ARTICULO 26

No pueden ser diputados:

1º— El presidente de la República, el Encargado de la Presidencia de la República, los Ministros de Estado, el Contralor General de la Nación, el Subcontralor, el Procurador General de la Nación y el Superintendente de Bancos;

2º— Los empleados públicos y, en general, quienes percibieren sueldo del erario al tiempo de la elección o lo hubiesen percibido dentro de los seis meses anteriores a ella;

3º— Quienes ejerzan mando o jurisdicción o lo hubiesen ejercido dentro de los seis meses anteriores a la elección;

4º— Quienes tuvieren contratos con el Estado o concesiones de él para explotar la riqueza del país, con las excepciones que la ley establezca;

5º— Los defensores, agentes o representantes de empresas extranjeras que tengan contratos con el Estado o gocen de concesiones para la explotación de las riquezas nacionales; y,

6º— Los Ministros de cualquier religión y los miembros de comunidades religiosas.

ARTICULO 27

Las incapacidades señaladas en los numerales 2º y 3º del artículo precedente no comprenden a los miembros de la Comisión Legislativa Permanente, a los del Tribunal de Garantías Constitucionales, a los rectores y personal docente de los establecimientos de educación pública, jefes de misión diplomática, delegados a congresos o conferencias internacionales, vocales del Tribunal del Crimen, árbitros, partidores, jueces especiales que no perciban sueldo ni a los que sin sueldo subroguen a los jueces ordinarios. Tampoco comprenden a los diputados funcionales, siempre que los cargos o empleos que éstos desempeñaren antes de la elección sean conexos con la función representada.

ARTICULO 28

Sólo el Congreso Nacional está facultado par calificar la idoneidad de sus miembros.

ARTICULO 29

Los diputados gozan de inmunidad por todo el tiempo que dura su mandato y no son responsables por las opiniones emitidas en la Cámara, pero sí por las resoluciones contrarias a la Constitución tomadas con su voto.

Ningún diputado puede ser detenido, arrestado ni preso, excepto en caso de flagrante delito, en el que el juez instructor debe poner el hecho en conocimiento del Congreso en un plazo no mayor de veinticuatro horas contadas desde el momento de la detención y pedir el permiso necesario para su juzgamiento.

Para enjuiciar a un diputado, el juez o tribunal correspondiente pedirá autorización al Congreso. Toda solicitud en tal sentido irá acompañada de la documentación y pruebas en que se fundamenta. El Congreso aprobará o negará el enjuiciamiento, sin necesidad de motivar su resolución.

El silencio del Congreso por más de sesenta días se entenderá como negativa de la solicitud de enjuiciamiento.

Si la solicitud del juez o tribunal se produce en cesación de la legislatura, debe conocerla, con iguales atribuciones, la Comisión Legislativa Permanente, que tiene obligación de dar cuenta al Congreso para que éste resuelva si continúa o no el juicio.

Si se dicta auto motivado contra un legislador, éste queda suspenso en su cargo.

ARTICULO 30

Ningún diputado puede separarse del Congreso sin permiso de éste y si lo hiciere, perderá los derechos de ciudadanía por dos años.

ARTICULO 31

El Congreso se reunirá anualmente el diez de agosto en la Capital de la República, aun cuando no fuere convocado, y abrirá y cerrará por sí mismo sus sesiones. Si en el día señalado para la instalación no hubiere la mayoría absoluta de sus miembros o si abiertas las sesiones no pudiere continuarlas por igual motivo, los diputados presentes compelerán a los ausentes a concurrir, bajo la pena señalada en el artículo 30.

Las sesiones durarán noventa días y podrán prorrogarse treinta más, por resolución de la mayoría.

Habrà 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. En caso de negativa a la petición o de falta o ausencia del Presidente del Congreso o de quien haga sus veces, la solicitud se tendrá como convocatoria.

El Congreso Extraordinario sólo podrá tratar de los asuntos determinados en la convocatoria.

Si por fuerza mayor el Congreso no pudiera reunirse o continuar sus sesiones en la Capital, lo hará en cualquier otro lugar de la República.

ARTICULO 32

El Congreso elegirá de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes, conocerá de las excusas y renunciaciones de sus miembros, dictará los reglamentos necesarios para la dirección de sus trabajos y el orden de sus sesiones y designará sus funcionarios y empleados.

ARTICULO 33

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.

ARTICULO 34

Son atribuciones y deberes del Congreso:

- 1º—Interpretar la Constitución de modo generalmente obligatorio;
- 2º—Reformar la Constitución, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 166;
- 3º—Expedir, reformar, derogar e interpretar leyes, decretos, acuerdos y resoluciones;
- 4º—Aprobar o negar, en un solo debate, los proyectos elaborados por la Comisión Legislativa Permanente, conforme a lo dispuesto en el artículo 54;
- 5º—Aprobar o desaprobar, mediante decreto, los tratados públicos y demás convenciones internacionales;
- 6º—Legislar sobre la moneda y el crédito nacionales;
- 7º—Legislar para el fomento de la riqueza nacional y adoptar planes económicos generales;
- 8º—Establecer impuestos y tasas;
- 9º—Habilitar y cerrar puertos y aduanas;
- 10º—Conocer de los empréstitos y demás contratos que comprometan el crédito nacional, los cuales no se ejecutarán sin su aprobación;
- 11º—Reconocer la deuda pública y determinar la manera de convertirla y amortizarla.
- 12º—Dictar leyes generales sobre la administración y enajenación de los bienes del Estado;

- 13º—Dictar anualmente el Presupuesto del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el Título Décimo;
- 14º—Cuidar de la legal y recta inversión de los fondos públicos;
- 15º—Crear o suprimir empleos que por la Constitución o las leyes no corresponda hacerlo a otra autoridad o corporación;
- 16º—Erigir o suprimir provincias y cantones y fijar sus límites;
- 17º—Declarar legalmente electo al Presidente de la República, previo escrutinio conforme al artículo 57;
- 18º—Recibir la promesa al Presidente de la República y a los funcionarios señalados en los numerales 24º y 25 de este artículo;
- 19º—Recibir, el día de su instalación, al Presidente de la República y al Presidente de la Corte Suprema, quienes informarán respectivamente, de las labores concernientes a las funciones Ejecutiva y Judicial;
- 20º—Conceder al Presidente de la República o a quien le subrogue, el permiso de que trata el artículo 64;
- 21º—Admitir o negar la excusa o renuncia del Presidente de la República y declarar la incapacidad física o mental del mismo;
- 22º—Conceder a quien ejerza la Presidencia de la República las facultades extraordinarias, retirarlas cuando llegue el caso y examinar el uso que hubiere hecho de ellas;
- 23º—Examinar la conducta de los Ministros de Estado y darles voto de censura si hubiere motivo;
- 24º—Elegir a los miembros que le corresponde de la Comisión Legislativa Permanente, del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Tribunal Superior Electoral, a los Ministros de la Corte Suprema, al Contralor General de la Nación y a los demás funcionarios que la ley determine;
- 25º—Elegir, previa terna del Presidente de la República, al Superintendente de Bancos y al Procurador General de la Nación;
- 26º—Decretar la guerra, previo estudio de los documentos del caso, cuando sea necesario para la defensa de la Nación, pues el Ecuador la repudia como instrumento de política internacional; y requerir al Presidente de la República para que negocie la paz;
- 27º—Fijar anualmente y en forma reservada el máximo de las Fuerzas Armadas que debe permanecer en servicio activo en tiempo de paz;

28º—Aprobar o negar, de acuerdo con la ley, en sesión y por votación secreta, las propuestas del Presidente de la República sobre ascensos a Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas;

29º—Conceder amnistías e indultos, cuando lo exigiere algún motivo grave;

30º—Examinar y fallar, de acuerdo con la ley, sobre las acusaciones que se propusieren por diputados, individuos particulares o corporaciones contra el Presidente de la República, el Encargado de la Presidencia, los Ministros de Estado, los miembros de la Comisión Legislativa Permanente y del Tribunal de Garantías Constitucionales o los Ministros de la Corte Suprema.

Las acusaciones podrán proponerse dentro del período de ejercicio de las respectivas funciones y hasta un año después.

Por infracciones cometidas en ejercicio de las funciones oficiales, no podrá el Congreso imponer otra pena que la suspensión o privación del cargo y declarar al acusado, temporal o perpetuamente, inhábil para desempeñar cargos públicos. Si el hecho materia de la acusación lo hiciere responsable de infracción que merezca otra pena, se le seguirá juicio ante el juez o tribunal respectivo.

Si la acusación no se refiere a la conducta oficial, el Congreso se limitará a declarar si ha lugar o no al juzgamiento y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición del respectivo juez o tribunal.

Si se desechare la acusación, no podrá renovársela por los mismos motivos.

31º—Requerir a las autoridades para que hagan efectiva la responsabilidad de los empleados públicos que hubieren abusado de sus atribuciones o faltado al cumplimiento de sus deberes;

32º—Conceder menciones honoríficas a quienes hubieren prestado servicios relevantes a la Nación o decretar honores públicos a su memoria;

33º—Promover el progreso de las ciencias y las artes y estimular los descubrimientos, empresas y mejoras convenientes al país;

34º—Ejercer la función investigadora para fines de mejorar la legislación o de responsabilidad a los funcionarios públicos.

- Podrá, al efecto, designar comisiones de su seno a las cuales las autoridades están obligadas a prestar la fuerza pública para el cumplimiento de las medidas que dispusieren; y,
- 35º—Ejercer las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.

ARTICULO 35

Le está prohibido al Congreso:

- 1º— Dictar leyes que contradigan, modifiquen o violen la Constitución;
- 2º— Ejercer las Funciones privativas de los demás órganos del Poder Público;
- 3º— Condonar alcances de cuentas u otros créditos a favor de los fondos públicos;
- 4º— Conceder u ordenar jubilaciones o pensiones vitalicias;
- 5º— Crear o reconocer empleos o cargos públicos vitalicios;
- 6º— Delegar en uno o más de sus miembros o en otra persona, corporación o autoridad, cualquiera de las atribuciones señaladas en el artículo anterior y, en general, función alguna de las que le competen, salvo los casos expresados en esta Constitución;
- 7º— Sugerir ascensos o reincorporaciones de oficiales de las Fuerzas Armadas y ascenderlos sin previa petición del Presidente de la República; y,
- 8º— Ordenar pago alguno si no se encontrare previamente comprobado el crédito con arreglo a las leyes o decretar indemnizaciones sin que preceda sentencia definitiva.

SECCION SEGUNDA
FUNDADA EN 1620
QUITO
DE LA FORMACION DE LAS LEYES Y DEMAS
ACTOS LEGISLATIVOS

ARTICULO 36

La iniciativa en la expedición de leyes y decretos corresponde a cualquier diputado, al Presidente de la República, a la Comisión Legislativa



Permanente y, en materia civil, penal, procesal y judicial, también a la Corte Suprema.

ARTICULO 37

Todo proyecto se presentará con exposición de motivos y pasará al estudio de una comisión, para que informe acerca de la aceptación o rechazo del mismo.

Si el informe fuere favorable, el proyecto se someterá a dos discusiones: la primera sobre su totalidad y la segunda por artículos.

ARTICULO 38

El proyecto de ley o decreto que fuere aprobado por el Congreso, se enviará al Presidente de la República para que lo sancione.

Una vez sancionado, el Presidente de la República lo mandará promulgar.

Si fuere objetado, será devuelto al Congreso con las objeciones, dentro de ocho días.

Los proyectos urgentes serán sancionados dentro de tres días.

ARTICULO 39

El Congreso resolverá sobre las objeciones en un solo debate y podrá aceptarlas total o parcialmente o insistir en el proyecto.

Aceptada la objeción a la totalidad del proyecto, se lo mandará archivar.

ARTICULO 40

Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto sancionado u objetado dentro del plazo constitucional o si no lo sancionare después de llenados los requisitos necesarios, el proyecto tendrá fuerza de ley.

ARTICULO 41

Cuando el Presidente de la República considerare inconstitucional un proyecto, lo objetará y devolverá al Congreso con las objeciones razonadas.

Si éste las encontrare fundadas, se archivará el proyecto; en caso contrario, lo enviará al Tribunal de Garantías Constitucionales para que emita su dictamen dentro de ocho días.

Si este Tribunal también estimare inconstitucional el proyecto, lo declarará así y el Congreso no podrá insistir; y, si lo conceptuare conforme a la Constitución, enviará el proyecto al Presidente de la República para que le dé curso.

ARTICULO 42

Si el Presidente de la República, debido a la clausura de las sesiones legislativas, no pudiere devolver objetado un proyecto, lo publicará con las objeciones en el período oficial y lo presentará al próximo Congreso en los tres primeros días de sus sesiones.

Si no se publicare en la forma indicada, dentro del plazo de seis días contados desde la fecha de las objeciones oportunamente formuladas, el proyecto tendrá fuerza de ley.

ARTICULO 43

Un proyecto rechazado o archivado por el Congreso no podrá ser propuesto nuevamente en la misma legislatura.

ARTICULO 44

Los actos legislativos que no creen o extingan derechos, ni modifiquen o interpreten la ley, tendrán el carácter de acuerdos o resoluciones.

ARTICULO 45

Los acuerdos y resoluciones serán sometidos a un solo debate.

El Presidente de la República podrá hacer observaciones al Congreso acerca de los que se relacionen con la Función Ejecutiva, dentro de tres días de haberlos recibido. El Congreso las aceptará o insistirá.

ARTICULO 46

En las leyes, decretos, acuerdos o resoluciones que el Congreso expida o sobre los cuales insista, según el caso empleará las siguientes fórmulas: "El Congreso de la República del Ecuador" "Decreta", "Acuerda", "Resuelve", "Insístese".

El Presidente de la República, según el caso, empleará las fórmulas "Ejecútese" u "Objétese".

ARTICULO 47

Las leyes y decretos serán promulgados por el Presidente de la República dentro de los diez días siguientes al de su sanción. Si no lo hiciere, los promulgará la Comisión Legislativa Permanente en igual plazo.

ARTICULO 48

Para interpretar, modificar o derogar las leyes, se observarán las mismas formalidades que para su elaboración.

SECCION TERCERA

DE LA COMISION LEGISLATIVA PERMANENTE

ARTICULO 49

Créase la Comisión Legislativa Permanente, compuesta del Presidente del Congreso o del que haga sus veces, quien la presidirá; de tres abogados, representantes de las tendencias políticas: uno por las de derecha, uno por las de centro y uno por las de izquierda, nombrados por el Congreso, de preferencia de su seno; de un técnico en economía, designado por el Congreso, previa terna del Presidente de la República; de dos representantes del Presidente de la República; de un representante de la Corte Suprema;

de un representante de los patronos designado en la forma que la ley determine y de un representante de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, técnico en legislación social.

ARTICULO 50

La Comisión Legislativa Permanente funcionará en la Capital de la República y podrá sesionar con cinco de sus miembros. Tiene facultad de llamar a cualquier funcionario público, individuo o comisión técnica, para que colabore con ella.

ARTICULO 51

Los miembros de la Comisión Legislativa Permanente deben ser ecuatorianos por nacimiento, estar en goce de la ciudadanía y tener veinticinco años de edad, por lo menos. Ejercerá su cargo por dos años y podrán ser reelegidos.

En caso de falta serán reemplazados, hasta completar el período, por los respectivos suplentes, designados al mismo tiempo y en la misma forma que los principales.

ARTICULO 52

Prohíbese a los miembros de la Comisión Legislativa Permanente, que no sean diputados, desempeñar otro cargo público, salvo el profesorado universitario. Los miembros que fueren abogados sólo podrán ejercer su profesión en causa propia o en la de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad.

ARTICULO 53

Son atribuciones y deberes de la Comisión Legislativa Permanente:

1º—Elaborar proyecto de leyes y decretos; para someterlos al Congreso, conforme al numeral 4º del artículo 34;

2º—Dictar, cuando no esté reunido el Congreso, en casos de urgencia, de acuerdo con el Presidente de la República y previo informe de la Comi-

sión Nacional de Economía, decretos-leyes de carácter económico, los cuales podrán ser revocados por simple resolución del Congreso;

3º—Codificar y editar leyes;

4º—Informar acerca de los proyectos de ley que sometiere a su dictamen el Presidente de la República;

5º—Presentar informe anual de sus labores al Congreso y publicarlo cuando menos treinta días antes de la instalación de éste; y,

6º—Ejercer las demás atribuciones que le conceden la Constitución y las leyes.

ARTICULO 54

Los proyectos elaborados por la Comisión Legislativa Permanente serán considerados por el Congreso en una sola discusión. Si éste introdujere reformas, la Comisión las estudiará y, en caso de aceptarlas total o parcialmente, las incorporará al proyecto, el que nuevamente será sometido al Congreso para que lo apruebe sin otras reformas o lo niegue.

Si la Comisión no aceptare las reformas, el Congreso aprobará sin alteración o negará el proyecto primitivo.

Los miembros de la Comisión Legislativa Permanente tienen derecho a intervenir, sin voto, en la discusión de sus proyectos en el Congreso.

TITULO SEXTO

DE LA FUNCION EJECUTIVA

SECCION PRIMERA

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

ARTICULO 55

El Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva. Desempeñará su mandato **con sentido de unidad nacional, por encima de las vinculaciones de partido.**

ARTICULO 56

Para ser Presidente de la República se necesita **ser ecuatoriano por nacimiento**, hallarse en **gode de los derechos de ciudadanía** y tener **cuarenta años de edad**, por lo menos.

ARTICULO 57

El Presidente de la República será elegido por votación directa y secreta, conforme a la ley.

El Congreso realizará el escrutinio y declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido mayoría de votos.

En caso de igualdad de sufragios decidirá el Congreso por votación secreta, concretada a quienes obtuvieron dicha igualdad. Si hubiere empate en esta decisión, se recurrirá a la suerte.

ARTICULO 58

El Presidente de la República durará cuatro años en sus funciones y no podrá volver a serlo sino después de cuatro años de haber cesado en el cargo o haberlo dejado vacante.

La elección de Presidente de la República se realizará dentro de los sesenta últimos días del período presidencial.

ARTICULO 59

No podrá ser elegido Presidente de la República quien ejerza la Función Ejecutiva al tiempo de la elección, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

ARTICULO 60

El Presidente de la República cesa en sus funciones por terminación del período.

Deja vacante el cargo por las siguientes causas:



- a) por muerte;
- b) por admisión de renuncia;
- c) por incapacidad física o mental; y,
- d) por destitución o abandono del cargo.

Las causas expresadas en los incisos b), c) y d), deben ser declaradas por el Congreso.

ARTICULO 61

En caso de faltar el Presidente de la República, le subrogarán;

1º—El Presidente del Congreso;

2º—Los Vicepresidentes del Congreso, en orden de su elección; y,

3º—El Ministro de Gobierno.

Por falta o impedimento accidental de cualquiera de los subrogantes, hará sus veces el que le siga según el orden expresado, hasta que asuma el ejercicio del cargo el llamado por la ley.

ARTICULO 62

En los casos de vacancia del cargo de Presidente de la República, el subrogante, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que hubiere ocurrido la vacancia, convocará a elecciones para Presidente de la República, las cuales deberán estar terminadas dentro de los dos meses posteriores a la convocatoria.

Si el Congreso estuviere reunido, prorrogará sus sesiones si fuere necesario, con el objeto de realizar el escrutinio y posesionar al efecto. En caso de no estarlo y exclusivamente con el mismo objeto, el Encargado de la Presidencia de la República convocará a Congreso Extraordinario, que se reunirá dentro de los treinta días siguientes a las elecciones.

El nuevo período presidencial se contará a partir del primero de septiembre anterior a la posesión.

ARTICULO 63

El electo, al tomar posesión de la Presidencia de la República prestará ante el Congreso la siguiente promesa:

"Yo, N. N., prometo que cumpliré los deberes que me impone el cargo de Presidente de la República, con arreglo a la Constitución y a las leyes".

ARTICULO 64

El Presidente o el Encargado de la Presidencia de la República no podrá ausentarse del territorio ecuatoriano sin consentimiento del Congreso, mientras ejerza sus funciones ni un año después.

Si el Congreso no estuviere reunido, este consentimiento lo otorgará el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Tampoco podrá ausentarse de la Capital de la República, por más de treinta días consecutivos, sin encargar la Presidencia.

La violación de estos preceptos se entenderá abandono del cargo.

ARTICULO 65

Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

1º—Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales;

2º—Sancionar y promulgar las leyes y decretos del Congreso y dar para su ejecución reglamentos que no los alteren;

3º—Conservar el orden interior y cuidar de la seguridad exterior de la República;

4º—Dirigir las negociaciones diplomáticas; celebrar tratados y demás convenciones internacionales que no se opongan a la Constitución; ratificarlos, previa aprobación del Congreso y canjear las ratificaciones.

Sin el requisito de la aprobación del Congreso no tendrán validez los tratados;

5º—Denunciar tratados y demás convenciones internacionales;

6º—Dirigir la administración pública;

7º—Convocar a Congreso Ordinario, y a Extraordinario en los casos determinados en esta Constitución o cuando hubiere imperioso motivo de interés nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 31;

8º—Presentar al Congreso, el día de su instalación, un mensaje en que dé cuenta del estado general de la República e indique las mejoras y reformas necesarias para la administración;

9º—Nombrar y remover libremente a los Ministros de Estado, Gobernadores, Jefes Políticos y demás empleados públicos, salvo lo dispuesto por la Constitución y las leyes;

10.—Presentar al Congreso ternas para la elección de Procurador General de la Nación y de Superintendente de Bancos;

11.—Nombrar jefes de misión diplomática;

12.—Disponer de la Fuerza Pública en defensa de la Nación o cuando el servicio público lo demande;

13.—Formular el proyecto de presupuesto anual, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución;

14.—Contratar empréstitos, con autorización del Congreso;

15.—Otorgar cartas de naturalización y revocarlas, conforme a la ley;

16.—Expedir patentes de navegación;

17.—Expedir patentes de exclusiva y conceder títulos de propiedad científica, literaria y artística;

18.—Nombrar y remover a los funcionarios de las Fuerzas Armadas que le autorice la ley;

19.—Proponer al Congreso los ascensos a Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas y conferir los demás grados, de acuerdo con la ley;

20.—Declarar la guerra, previo decreto del Congreso, y ajustar la paz con aprobación de éste. Podrá declararla de inmediato, de acuerdo con la Comisión Legislativa Permanente, en caso de invasión o agresión exterior;

21.—Aumentar la planta de jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas cuando lo estime necesario para los casos de instrucción, invasión exterior o conmoción interior a mano armada;

22.—Conceder, conforme a la ley, letras de retiro y de montepío militares;

23.—Habilitar o cerrar temporalmente puertos, de acuerdo con la Comisión Legislativa Permanente, cuando no esté reunido el Congreso;

24.—Insinuar a la Corte Suprema las medidas necesarias para que jueces, funcionarios y empleados judiciales cumplan sus deberes;

25.—Perdonar, rebajar o conmutar, conforme a la ley, las penas impuestas por delitos. No se ejercerá esta atribución en beneficio de quien delinquire contra la Hacienda; y,

26.—Ejercer las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.

ARTICULO 66

Es prohibido especialmente al Presidente de la República:

1º.—Violar las disposiciones constitucionales;

2º.—Impedir o coartar el proceso electoral y tomar parte directa o indirecta en él, sin perjuicio de su derecho individual al sufragio;

3º.—Disolver el Congreso o dificultar sus labores;

4º.—Atentar contra la Comisión Legislativa Permanente o contra el Tribunal de Garantías Constitucionales;

5º.—Detener el curso de los procedimientos judiciales;

6º.—Atentar contra la independencia de los jueces;

7º.—Admitir extranjeros al servicio militar, sin contrato previamente celebrado conforme a la ley; y,

8º.—Ejercer sus funciones por más de treinta días consecutivos fuera de la Capital de la República o del lugar donde residiere el Gobierno.

ARTICULO 67

El Presidente de la República es especialmente responsable:

1º.—Por traición a la Patria;

2º.—Por infringir la Constitución;

3º.—Por atentar contra los otros órganos del Poder Público;

4º.—Por dificultar el curso de las leyes y decretos; y,

5º.—Por ejercer facultades extraordinarias sin que le hayan sido concedidas conforme al artículo siguiente.

ARTICULO 68

En caso de inminente invasión exterior, de guerra internacional o de grave conmoción interior a mano armada, el Presidente de la República acudirá al Congreso o, en cesación de la legislatura, al Tribunal de Garantías Constitucionales, para que considerados la urgencia, el informe y los documentos justificativos que presentare, le conceda o niegue, con las restricciones que estimare convenientes, todas, alguna o algunas de las siguientes facultades:

1º—Declarar al ejército en campaña mientras dure el peligro;

2º—Aplicar a la defensa del Estado y a la conservación del orden público cualesquiera asignaciones del presupuesto, excepto las destinadas a educación, sanidad, asistencia pública, ferrocarriles y servicios de la deuda pública. Estas restricciones no rigen en caso de guerra internacional;

3º—Trasladar la residencia del Gobierno mientras lo exigiere una grave necesidad nacional;

4º—Cerrar o habilitar puertos o aduanas; y,

5º—Arrestar a los indiciados de tomar parte en invasión exterior y conmoción interior a mano armada.

Dentro de treinta días en caso de inminente invasión exterior o de guerra internacional, y de seis días en el de conmoción interior a mano armada, el Presidente de la República pondrá a los arrestados a órdenes del juez competente, con los documentos justificativos del arresto, o decretará su confinamiento.

En ningún caso el arresto se guardará en locales que carezcan de condiciones higiénicas o que estén destinados a detenidos o presos comunes.

No se podrá confinar sino en capital de provincia y en ningún caso en las orientales ni en el Archipiélago de Colón. Tampoco podrá confinarse en la Costa a los residentes en la Sierra ni viceversa, salvo que el confinado lo solicitare.

Para llegar a su destino, el confinado elegirá la ruta entre las acostumbradas y directas y viajará a expensas del Estado.

Si el confinado pidiere pasaporte para salir de la República, se le concederá inmediatamente, dándole plazo de ocho días, por lo menos, para el arreglo de sus intereses y libertad para elegir la ruta.

El Estado suministrará al confinado y a su familia lo necesario para su sostenimiento, siempre que careciere de bienes.

Al cesar las facultades extraordinarias, el confinado o expatriado recobrará de hecho su libertad. Se concederá obligatoriamente pasaporte al expatriado que lo solicitare.

ARTICULO 69

Si se tratare de conmoción interior a mano armada, las facultades concedidas al Presidente de la República según el artículo precedente se limitarán al lugar y a los objetos indispensables para el restablecimiento de la tranquilidad y seguridad nacionales. La concesión no podrá exceder de treinta días a menos que el Congreso o el Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso expresamente la renovaren.

ARTICULO 70

Cuando hayan desaparecido los motivos que justificaron la concesión de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República cesará de ejercerlas o le serán retiradas por el Congreso o por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en cesación de la legislatura, bajo la responsabilidad de los integrantes de estos organismos.

ARTICULO 71

El Presidente de la República podrá delegar las facultades extraordinarias en los Gobernantes; pero éstos no podrán confinar sin orden expresa de aquél.

El Presidente de la República y los funcionarios y empleados son responsables por los abusos que cometieren a pretexto de ejercer las facultades extraordinarias.

ARTICULO 72

El Presidente de la República cesará en el ejercicio de las funciones extraordinarias por el hecho de instalarse el Congreso, y le presentará dentro de los ocho primeros días de sesiones, un informe detallado del uso que hubiere hecho de tales facultades.

El Congreso, con relación a ellas, aprobará la conducta del Presidente de la República o declarará su responsabilidad y lo enjuiciará, conforme a la ley.

SECCION SEGUNDA

DE LOS MINISTROS DE ESTADO

ARTICULO 73

El Presidente de la República nombrará Ministros de Estado para el despacho de los negocios que corresponden a la Función Ejecutiva. La ley determinará el número de Ministros y sus atribuciones.

Ningún Ministro permanecerá sin titular por más de treinta días.

ARTICULO 74

Para ejercer el cargo de Ministro de Estado se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, hallarse en goce de los derechos de ciudadanía y tener, por lo menos, treinta años de edad.

ARTICULO 75

Los decretos, órdenes o resoluciones del Presidente de la República no tendrán valor legal ni serán obedecidos por autoridad ni persona alguna si no estuvieren autorizados por el respectivo Ministro. Exceptúase el nombramiento y la remoción de los mismos Ministros, que el Presidente de la República hará para sí solo.

ARTICULO 76

Los Ministros de Estado son responsables por los actos que autoricen, especialmente por los señalados en los artículos 66, 67, y 68; por infracción de las leyes, soborno, concusión o malversación de fondos públicos y por

autorizar decretos o resoluciones del Presidente de la República expedidos sin dictamen o acuerdo de la Comisión Legislativa Permanente o del Tribunal de Garantías Constitucionales, cuando la Constitución o las leyes lo prescriban.

No les exonera de responsabilidad la orden verbal o escrita del Presidente de la República.

ARTICULO 77

El Ministro a quien censure el Congreso, cesa en sus funciones y no podrá, durante dos años ocupar ninguna Cartera.

ARTICULO 78

Los Ministros de Estado deben dar al Congreso las informaciones relativas a las labores de sus departamentos cuando les sean solicitados. De aquellas cuya reserva fuere necesaria, a juicio del Presidente de la República, darán cuenta en sesión secreta.

ARTICULO 79

Los Ministros de Estado pueden tomar parte, sin voto, en las deliberaciones del Congreso y deben concurrir a la Cámara cuando fueren llamados.

ARTICULO 80

Los Ministros de Estado publicarán cada año, a más tardar hasta el diez de julio, informes a la Nación sobre el estado de los asuntos correspondientes a sus respectivos departamentos, acompañando los proyectos de leyes y decretos que estimaren necesarios.

ARTICULO 81

Cuando un Ministro de Estado fuere candidato a Presidente de la República y aceptare la candidatura, cesará de hecho en el desempeño de su cargo.

SECCION TERCERA

DE LOS ORGANISMOS TECNICOS ASESORES DE LA FUNCION EJECUTIVA

ARTICULO 82

Créanse organismos técnicos adscritos a cada Ministerio de Estado para asesorar al respectivo Ministro y presentarle los proyectos de leyes y decretos que consideren necesarios con el fin de coordinar las actividades nacionales y alcanzar el mejoramiento colectivo.

Los dictámenes de los organismos técnicos no obligarán al Presidente de la República ni a los Ministros.

ARTICULO 83

La ley fijará la composición, funcionamiento y atribuciones de los organismos técnicos, en los cuales tendrán representación las diversas actividades relacionadas con el Ministerio respectivo.

TITULO SEPTIMO

DE LA FUNCION JUDICIAL

ARTICULO 84

La Función Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los demás tribunales y juzgados que la Constitución y las leyes establecen.

ARTICULO 85

Ministro de la Corte Suprema sólo puede ser el ecuatoriano por nacimiento, en goce de la ciudadanía, que tenga por lo menos diez años de ejercicio profesional de abogado con probidad y competencia, y que sea mayor de cuarenta años.

Para ser Ministro de una Corte Superior, se requieren las mismas condiciones fijadas en el inciso anterior, excepto las relativas a la edad y al tiempo de ejercicio profesional que se limitan a treinta y cinco y a ocho años, respectivamente.

ARTICULO 86

La Ley fijará el número de Ministros de las Cortes Suprema y Superiores, su jurisdicción y atribuciones y las de los demás tribunales y jueces, la forma de su nombramiento y la duración en el ejercicio de los cargos.

La Corte Suprema nombrará a los Ministros de las Cortes Superiores y estos tribunales designarán a los jueces de su respectivo distrito, inclusive a los del trabajo.

ARTICULO 87

Los Ministros de las Cortes Suprema y Superiores durarán cuatro años en la magistratura y serán reelegibles. No podrán ejercer su profesión, intervenir en contiendas electorales o de partidos políticos, ni desempeñar otro empleo público.

ARTICULO 88

Cuando el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Legislativa Permanente conocerá de las renunciaciones y excusas de los Ministros de la Corte Suprema y llenará interinamente las vacantes.

Igual facultad tendrá la Corte Suprema respecto de los Ministros de las Superiores. En este caso, el nombrado durará en el cargo hasta que concluya el período del Ministro titular a quien reemplaza.

ARTICULO 89

El Presidente de la Corte Suprema informará al Congreso, el día de su instalación, sobre la administración de justicia y las reformas necesarias para mejorarlas, las que concretará en proyecto de ley.



ARTICULO 90

Cuando fuere llamada, la Corte Suprema concurrirá al Congreso por medio de uno o más Ministros. Podrá también, en la misma forma, participar sin voto en los debates de los proyectos de ley que hubiere presentado.

ARTICULO 91

Los funcionarios judiciales son responsables en el desempeño de sus cargos y no pueden ejercer, a pretexto de no estarles prohibido, otras atribuciones que las señaladas en las leyes. No se les suspenderá ni destituirá sino de acuerdo con la ley.

ARTICULO 92

La administración de justicia es gratuita. La ley fijará los sueldos y estipendios de los magistrados, jueces, empleados y auxiliares de la Función Judicial, a quienes está prohibido percibir pago alguno no señalado por la ley, bajo pena de inmediata destitución.

ARTICULO 93

Las leyes procesales propenderán a la simplificación y eficacia de los trámites, adoptando en lo posible el sistema verbal, e impedirán el sacrificio de la justicia por sólo las formalidades legales.

ARTICULO 94

En ningún juicio habrá más de tres instancias.

La publicidad es esencial en los juicios, con las excepciones que señala la ley.

Las sentencias serán motivadas y en ellas se expresará la ley o fundamento en que se apoyan.

ARTICULO 95

Para la defensa de las comunidades indígenas y de los trabajadores que no dispusieren de medios económicos, se establecen procuradores pa-

gados por el Estado y nombrados por las respectivas Cortes Superiores, previa terna de las correspondientes organizaciones, conforme lo determine la ley.

TÍTULO OCTAVO

DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO

ARTICULO 96

El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias.

La ley determinará los requisitos para que las distintas circunscripciones adquieran una de estas calidades.

ARTICULO 97

En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político y en cada parroquia, un Teniente Político. La ley determinará los deberes y las atribuciones de estos funcionarios.

Podrán dictarse disposiciones especiales para la administración de las provincias orientales y del Archipiélago de Colón.

ARTICULO 98

El Poder Público dedicará preferente atención a la defensa y progreso del Archipiélago de Colón y de las provincias fronterizas, sobre todo de las del Oriente asignando para ello fondos especiales en el presupuesto del Estado.

ARTICULO 99

En cada capital de provincia habrá un Consejo Provincial, cuyos objetivos fundamentales serán vigorizar la provincia, impulsar su progreso y vinculación con los organismos centrales.

ARTICULO 100

Corresponde a los Consejos Provinciales:

1º—Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con las demás autoridades;

3º—Recaudar e invertir los fondos que la Constitución y las leyes les asignen;

4º—Coordinar la acción de las Municipalidades de la provincia para fines de progreso común;

5º—Vigilar la administración provincial, el funcionamiento de los servicios y la ejecución de las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales;

6º—Indicar al gobierno central la inversión que deba darse a las asignaciones presupuestarias que corresponden a la provincia; y,

7º—Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes.

ARTICULO 101

Dos o más Consejos Provinciales pueden unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales.

ARTICULO 102

Cada cantón constituye un municipio. El Gobierno municipal está a cargo del Concejo Cantonal o Municipalidad.

Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes.

ARTICULO 103

En los municipios cuyas rentas exceden del límite que fije la ley podrá haber, para dirigir la gestión municipal, un Alcalde, elegido por votación popular, quien presidirá el Concejo.

ARTICULO 104

Cada Concejo Cantonal para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones.

La Ley de Régimen Municipal determinará la forma de las expropiaciones necesarias para estos fines y la alícuota que los Concejos han de tomar del aumento de valor que adquieran las propiedades por estas obras de urbanización.

Se creará un organismo técnico de carácter nacional para coordinar estos planes.

ARTICULO 105

Las Municipalidades de una o más provincias podrán asociarse, transitoria o permanentemente, para realizar sus finalidades comunes.

ARTICULO 106

En cada parroquia rural habrá un Consejo Parroquial.

ARTICULO 107

Corresponde a los Consejos Parroquiales:

- 1º—Atender al mejoramiento de los servicios públicos de la parroquia;
- 2º—Procurar la realización de las obras públicas parroquiales;
- 3º—Invertir las rentas parroquiales en la forma que la ley determine;
- 4º—Trabajar por la cultura popular; y,
- 5º—Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes.

ARTICULO 108

Las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieren a la Constitución y a las leyes.

ARTICULO 109

Los miembros de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales son responsables por los abusos, malversaciones o cualquier delito que cometan, individual o colectivamente, en el desempeño de su cargo.

ARTICULO 110

Los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines disponen de las rentas que se les asignen y pueden contratar empréstitos y establecer impuestos especiales, de acuerdo con la ley.

En título especial del presupuesto del Estado constará obligatoriamente un porcentaje de las rentas producidas por cada provincia, destinado a obras públicas de la misma.

El sesenta por ciento, cuando menos, de los ingresos municipales producidos por cada parroquia rural, se invertirán en obras de la misma.

La intervención de los Consejos provinciales y Parroquiales en la inversión de las rentas respectivas será determinado por la ley.

ARTICULO 111

La ley determinará la integración y funcionamiento de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales. También establecerá las garantías de la autonomía municipal y las del individuo frente al municipio.

TITULO NOVENO

DE LA FUERZA PUBLICA

ARTICULO 112

Las Fuerzas Armadas y la Policía constituyen la Fuerza Pública. Su organización y servicios se regulan por las leyes respectivas.

ARTICULO 113

La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia de la República y a la garantía del cumplimiento de la Constitución y de las leyes.

ARTICULO 114

La Fuerza Pública es obediente y no deliberante.

Las autoridades militares no obedecerán órdenes superiores que tengan por objeto atentar contra los órganos del Poder Público o que sean manifiestamente contrarias a la Constitución o las leyes.

ARTICULO 115

El servicio militar es obligatorio, de acuerdo con la ley.

Todos los ecuatorianos en capacidad de hacerla están obligados a tomar las armas en defensa de la soberanía, independencia o integridad nacionales.

Los extranjeros residentes están obligados a contribuir a esta defensa, en la forma que determine la ley.

Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la República.

ARTICULO 116

Las Fuerzas Armadas se deben a la Nación.

El Presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas. En tiempo de guerra, podrá delegar su autoridad en el Comandante Superior de dichas fuerzas, para la conducción técnica de la misma. Las autoridades civiles de la zona de operaciones obedecerán las órdenes del delegado.

ARTICULO 117

El mando y la jurisdicción militares se ejercen solamente por actos relacionados con las funciones de las Fuerzas Armadas y sobre personas que se hallen en servicio activo.

ARTICULO 118

Los miembros de las Fuerzas Armadas gozan de fuero especial. No se los puede procesar ni privar de sus grados, honores y pensiones, sino en la forma y casos que determine la ley.

ARTICULO 119

La movilización de las Fuerzas Armadas, las requisiciones y los servicios complementarios se realizarán de conformidad con la ley.

ARTICULO 120

La Policía es institución civil destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva. Sus miembros no tienen fuero especial.

ARTICULO 121

Ni el Congreso, ni el Presidente de la República, ni autoridad alguna pueden conceder o reconocer grados militares, sino de acuerdo con la ley.

FUNDADA EN 1920 QUITO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

ARTICULO 122

Todos los ingresos y egresos del Estado constarán en la Ley del Presupuesto, que se dictará anualmente con arreglo a lo determinado en este título.

En el presupuesto podrá prescindirse de los egresos ordenados por leyes especiales, los que, en este caso, se entenderán suspensos hasta que los considere otro presupuesto. Esta disposición no se aplicará a las obligaciones provenientes de contratos.

ARTICULO 123

Los ingresos ordinarios constituirán un solo fondo destinado a los egresos ordinarios. No podrá señalarse ningún ingreso determinado para un egreso ordinario del Estado.

Prohíbese cubrir con empréstitos, egresos administrativos de carácter permanente.

ARTICULO 124

No podrá expedirse el presupuesto si no contiene partida destinada al pago de la deuda pública.

ARTICULO 125

Se invertirá en educación pública cuando menos el veinte por ciento de los ingresos ordinarios.

ARTICULO 126

El Presidente de la República, con mensaje especial, presentará al Congreso en los tres primeros días de sesiones ordinarias y previo dictamen de la Comisión Legislativa Permanente, el proyecto de presupuesto para el siguiente año financiero.

El mensaje expondrá la situación de la Hacienda Pública, la del crédito interior y exterior del Estado y las orientaciones generales de la política fiscal.

El Presidente de la República no podrá someter al Congreso ningún proyecto de presupuesto cuyos egresos no estén equilibrados con los ingresos o que no contengan las partidas necesarias para el funcionamiento de todos los organismos del Estado.

ARTICULO 127

El Congreso expedirá el presupuesto hasta el nueve de octubre de cada año, luego de dos debates. De no haber expedido dicha ley dentro de este plazo, la considerará en sesiones consecutivas, a fin de que sea sancionada antes de clausurarse la legislación ordinaria. Si fuere necesario, ésta se prorrogará con el mismo fin, conforme al artículo 31.

Si aún así no llegare a expedirse el presupuesto, el Presidente de la República convocará a Congreso Extraordinario, con este exclusivo objeto.

ARTICULO 128

El Congreso podrá, siempre que no altere el equilibrio del presupuesto y sobre la base de datos estadísticos correspondientes a recaudaciones anteriores, aumentar o disminuir los cálculos de ingresos, aumentar, disminuir o eliminar las partidas de egresos del proyecto presentado por el Presidente de la República o agregar nuevas partidas a dicho proyecto.

ARTICULO 129

Si el Presidente de la República objetare el presupuesto, el Congreso podrá insistir.

ARTICULO 130

El Congreso no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establecen ingresos comprendidos en el presupuesto vigente o en el dictado para el siguiente año fiscal, sino a condición de que, al propio tiempo, establezca nuevas rentas o aumente las existentes para sustituir las que trate de modificar o derogar. En ningún caso podrá aprobar ley alguna que desequilibre el presupuesto.

ARTICULO 131

Ningún egreso podrá efectuar sino conforme a disposición expresa de presupuesto. El Contralor General será responsable por autorizar un gasto para el que no haya partida disponible o fondo especial.

Si el Presidente de la República insistiere en un gasto objetado por el Contralor, éste deberá autorizarlo, dejar constancia de los motivos de su oposición e informar al Congreso.

ARTICULO 132

Las transferencias de asignaciones presupuestarias sólo podrán efectuarse de acuerdo **con la ley**.

Las partidas destinadas a obras locales o provinciales no podrán ser transferidas. El Ministro del Tesoro y el Contralor General serán pecuniariamente responsables por la violación de este precepto.

ARTICULO 133

Cuando resultare algún déficit en la liquidación definitiva del presupuesto, el Presidente de la República enviará al Congreso, con los documentos correspondientes, un mensaje explicativo de dicho déficit.

TITULO UNDECIMO

DEL MINISTERIO PUBLICO

ARTICULO 134

El Procurador General de la Nación, los fiscales de los tribunales de Justicia y los demás funcionarios que designe la ley ejercen el ministerio público, bajo la dirección del Presidente de la República.

ARTICULO 135

El Procurador General de la Nación durará cuatro años en su cargo y deberá reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Corte Suprema. Será designado por el Congreso en la forma que prescribe la Constitución.



ARTICULO 136

La Ley determinará las atribuciones y deberes, así como los casos de remoción y subrogación del Procurador y demás funcionarios del ministerio público.

TITULO DUODECIMO

DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION Y DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

ARTICULO 137

Con el fin de cuidar de la correcta recaudación e inversión de los fondos del Estado, créase la Contraloría General de la Nación, dirigida por un Contralor General designado por el Congreso.

El Contralor durará cuatro años en su cargo.

ARTICULO 138

La Contraloría General de la Nación es autónoma en sus funciones administrativas. En consecuencia, corresponde al Contralor la designación del personal de esta dependencia, conforme a la ley.

La Contraloría rendirá ante el Congreso cuenta anual de su gestión.

ARTICULO 139

Para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito y hacer que cumplan las leyes, créase la Superintendencia de Bancos, dirigida por un Superintendente designado por el Congreso en la forma determinada en esta Constitución.

El Superintendente de Bancos durará cuatro años en su cargo y nombrará el personal de su dependencia, conforme a la ley.

ARTICULO 140

La ley determinará las atribuciones, deberes y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación y de la Superintendencia de Bancos, así como los casos de remoción y subrogación del Contralor y del Superintendente.

TITULO DECIMO TERCERO

DE LAS GARANTIAS FUNDAMENTALES

SECCION PRIMERA

DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

ARTICULO 141

El Estado garantiza:

1º—La inviolabilidad de la vida y la integridad personal.

En consecuencia, no hay pena de muerte ni torturas.

Los establecimientos penales estarán organizados para procurar la reeducación y rehabilitación social del delincuente;

2º—La igualdad ante la ley.

No hay esclavitud, servidumbre ni concertaje.

No se reconocen empleos hereditarios, privilegios ni fueros personales.

No pueden concederse prerrogativas ni imponerse obligaciones que hagan a unos ciudadanos de mejor o peor condición que a otros.

Se declara punible toda discriminación lesiva a la dignidad humana, por motivos de clase, sexo, raza u otra cualquiera;

3º—El ser presumido inocente y conservar la honra y la buena reputación, mientras no haya declaración y responsabilidad conforme a las leyes.

Nadie puede ser obligado a prestar testimonio en juicio penal contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni compelido, con juramento o por medio de apremio, a declarar contra sí mismo en asuntos que comporten responsabilidad penal.

Prohíbese las penas infamantes;

4º—La libertad y seguridad personales.

No hay prisión por deudas, costas, honorarios, impuestos, multas ni, en general, por obligaciones de carácter civil.

Prohíbese el reclutamiento que no se haga de acuerdo con las leyes militares.

No tendrá valor alguno la estipulación que signifique pérdida o renuncia de los derechos inalienables.

Nadie puede ser detenido, arrestado ni preso, sino en la forma y por el tiempo que las leyes prescriban, ni incomunicado por más de veinticuatro horas. Toda detención se hará por orden escrita de autoridad competente, salvo el caso de delito flagrante. A lo más dentro de cuarenta y ocho horas del arresto de una persona, el juez o la autoridad que lo hubiese dispuesto expedirá una orden firmada en la que consten los motivos legales de la prisión. La autoridad que faltare a este precepto y el guardián que no reclamare la orden dentro del expresado término serán castigados como responsables de detención arbitraria.

Iniciado el sumario el arrestado quedará a orden del juez competente;

5º—El habeas corpus.

Quien considere que su detención, procesamiento o prisión infringe los preceptos constitucionales o legales, puede recurrir, por sí mismo o por otra persona, al Presidente del Consejo del cantón en que se encuentre, quien deberá ordenar que el recurrente sea traído a su presencia. Esta orden será obedecida por el encargado de la cárcel o lugar de detención. Una vez informado de los antecedentes, el Presidente del Consejo, procediendo breve y sumariamente, decretará la libertad inmediata, o hará que se subsanen los defectos legales, o pondrá al individuo a órdenes del juez competente;

6º—El no ser puesto fuera de la ley, ni distraído de sus jueces naturales, ni juzgado por comisiones especiales, ni privado del derecho de defensa.

Ninguna persona puede ser penada sin que preceda el juicio correspondiente ni conforme a una ley posterior al hecho materia del proceso. Sin

embargo, en concurrencia de dos leyes penales, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando fuere posterior;

7º—La libertad de residir en cualquier lugar, la de transitar libremente, cambiar de domicilio, ausentarse del Ecuador y volver a él, sometiéndose a las disposiciones legales.

Ningún requisito será exigido al ecuatoriano para su retorno a la República;

8º—La inviolabilidad del domicilio;

Nadie puede penetrar en domicilio ajeno sin consentimiento de su morador o sin orden de autoridad competente, expedida en la forma y en los casos que determine la ley;

9º—El secreto e inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, la que no hará fe en las causas por delitos políticos.

Prohíbese interceptar, abrir o registrar papeles, libros de comercio, cartas y demás documentos privados, fuera de los casos y en la forma que fije la ley. Se guardará reserva acerca de los asuntos ajenos al objeto del registro o examen;

10.—La libertad de opinión, cualesquiera que fueren los medios de expresarla y difundirla.

La injuria, la calumnia y toda manifestación inmoral están sujetas a las responsabilidades de ley.

La ley regulará el ejercicio del periodismo, tomando en cuenta que éste tiene por objeto primordial la defensa de los intereses nacionales y constituye un servicio social acreedor al respeto y apoyo del Estado. Establecerá también los medios de hacer efectivas las responsabilidades en que incurrirían los periodistas.

Ninguna autoridad podrá suspender o clausurar periódicos ni, por delitos de prensa, secuestrar imprentas o incautar publicaciones. Tampoco se perseguirá o encarcelará, bajo pretexto de los delitos, a los redactores, colaboradores, expendedores, voceadores y demás trabajadores de la prensa, a menos que se demuestre la responsabilidad de ellos en forma legal.

Toda persona, natural o jurídica, tiene derecho, en la forma que la ley determine, a la rectificación gratuita de las aseveraciones o imputaciones falsas o calumniosas hechas por la prensa, por la radio o por cualquier otro medio de publicidad. Esta rectificación deberá hacerse en el mismo órgano en que se hicieron las imputaciones;

11.—La libertad de conciencia en todas sus manifestaciones, mientras no sean contrarias a la moral o al orden público.

El Estado no reconoce religión oficial alguna. Todos pueden profesar la que a bien tengan;

12.—La libertad de comercio e industria, con las limitaciones necesarias al interés social, conforme a la ley.

Prohíbense los monopolios. Sólo el Estado puede establecerlos mediante ley, para exclusivo interés nacional, mas no está facultado para traspasarlos a particulares ni a compañías extranjeras o nacionales;

13.—La libertad de ejercer profesiones.

La ley determinará aquellas que requieren título y la forma de obtenerlo;

14.—La libertad de contratación, con las limitaciones que fije la ley.

Prohíbese la usura y son nulas las estipulaciones que, en cualquier forma, la contengan.

El Estado fomentará el establecimiento de montes de piedad y demás instituciones de crédito popular;

15.—La libertad de reunión y de asociación para fines no prohibidos por la ley.

Es lícita la formación y existencia de organizaciones políticas y el Estado tiene la obligación de garantizarlas.

Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano la participación en la vida política del Estado, salvo las excepciones señaladas en esta Constitución.

No pueden participar en actividades de partidos políticos, ni en campañas o manifestaciones electorales, los integrantes de la Fuerza Pública, los ministros de cualquier religión ni los miembros de comunidades religiosas, sin perjuicio de su derecho individual al sufragio. La ley determinará las sanciones para quienes infringieren esta disposición;

16.—La adecuación de los impuestos a la capacidad económica del contribuyente.

Nadie estará obligado a pagarlos sino en virtud de una ley y en la forma por ella establecida;

17.—El derecho de petición.

El funcionario o autoridad que reciba alguna solicitud no puede dejarla sin la resolución correspondiente, que será dictada dentro del plazo máximo de treinta días, salvo los casos en que la ley determine plazos especiales.

Este derecho se puede ejercer individual o colectivamente, mas nunca en nombre del pueblo;

18.—El derecho de acusar o denunciar ante la autoridad competente las infracciones de la Constitución y las leyes;

19.—La libertad de sufragio;

20.—La admisión a las funciones y empleos públicos, según el mérito y la capacidad, salvo las incompatibilidades legales.

Las funciones y empleos públicos deben ejercerse con criterio de servicio social.

Se establecerá la carrera administrativa. Los empleados públicos no podrán ser removidos sin causa legal.

En igualdad de condiciones, el Estado preferirá para los cargos públicos a los jefes de familia de escasos recursos económicos.

Nadie podrá desempeñar dos o más cargos públicos. Pero los profesores universitarios y quienes ejerzan funciones gratuitas de elección popular podrán ocupar otro cargo público.

Los diputados que tengan otro empleo público rentado percibirán, durante la legislatura, sólo las dietas que les correspondan como miembros del Congreso.

SECCION SEGUNDA

DE LA FAMILIA

ARTICULO 142

El Estado protege a la familia, al matrimonio y a la maternidad.

El matrimonio se fundamenta en el principio de igualdad de derechos de ambos cónyuges. Podrá disolverse por mutuo consentimiento o a petición de uno de ellos, por las causas y en la forma que la ley determine.

Los hijos ilegítimos tienen los mismos derechos que los legítimos, en cuanto a crianza, educación y herencia.

La ley reglamentará todo lo referente a la filiación y sus derechos, y a la investigación de la paternidad. Al inscribir los nacimientos, no podrá exigirse declaración alguna sobre la calidad de la filiación.

Establécese el patrimonio familiar inalienable e inembargable, cuya cuantía y demás condiciones serán reguladas por la ley.

Se garantizan la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia y los derechos del niño a la educación y a la vida de hogar.

El Estado creará para menores que carezcan de protección familiar o económica, condiciones adecuadas para su desarrollo.

En materia penal, los menores de edad están sometidos a una legislación especial protectora y no punitiva.

SECCION TERCERA

POTENTIOR EST

DE LA EDUCACION Y DE LA CULTURA

ARTICULO 143

La educación constituye una función del Estado.

Se garantiza la educación particular, ajustada a las leyes y a los reglamentos y programas oficiales.

La educación oficial y la particular tienen por objeto hacer del educando un elemento socialmente útil. Deben inspirarse en un espíritu democrático de ecuatorianidad y de solidaridad humana.

La educación pública debe tener unidad y cohesión en su proceso integral. Para ello se organizará de modo que exista una adecuada articulación y continuidad en todos sus grados. Empleará métodos que se fundamenten en la actividad del educando y desarrollen sus aptitudes, respetando su personalidad.

La educación oficial es laica y gratuita en todos sus grados. Ni el Estado ni las Municipalidades pueden subvencionar otra educación que ésta, pero los servicios sociales serán suministrados, sin diferencia alguna, a todos los alumnos que los necesiten.

La educación primaria es obligatoria. En la oficial el Estado proporcionará, sin costo alguno, los materiales escolares necesarios.

El Estado y las Municipalidades cuidarán de eliminar el analfabetismo y estimularán la iniciativa privada en este sentido.

En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usarán, además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva.

El Estado atenderá especialmente al desarrollo de la educación técnica, de acuerdo con las necesidades agrícolas e industriales.

Las universidades son autónomas, conforme a la ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario.

Se garantiza la libertad de cátedra.

La ley asegurará la estabilidad de los trabajadores de la enseñanza en todos sus grados y regulará la designación, ascenso, traslado, separación y remuneración de ellos.

El Estado auxiliará a los estudiantes necesitados, a fin de facilitar su completa educación.

En el presupuesto constará anualmente una partida destinada a becas para hijos de obreros, de artesanos y de campesinos.

Se garantiza la libertad de organización de los profesores y de los estudiantes.

La ley determinará la forma de intervención de los estudiantes en los asuntos directivos y administrativos de los institutos de educación.

ARTICULO 144

Son libres la investigación científica, la creación artística y la expresión pública de sus resultados. El Estado tiene el deber de fomentarlas y difundirlas y apoyará la obra de las asociaciones dedicadas a fines culturales.

ARTICULO 145

Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Es-

tado, que podrá prohibir su exportación y enajenación o reglamentarlos y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación.

El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural y la flora y la fauna peculiares del país.

SECCION CUARTA

DE LA ECONOMIA

ARTICULO 146

El Estado garantiza el derecho de propiedad, con las limitaciones que exijan las necesidades sociales, de acuerdo con la ley.

Prohíbese toda confiscación.

Ninguna expropiación podrá hacerse sino por causa de utilidad social o pública, con la justa indemnización, en los términos, con los trámites y excepciones que establezca la ley.

El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales y, en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad.

El Estado regulará las actividades de la vida económica nacional, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza y la distribución más justa de ella. Procurará mantener el estímulo necesario para asegurar el aporte de la iniciativa privada.

Para encauzar la economía nacional, el Estado dictará los planes adecuados, a los que se someterán las actividades privadas sin perjuicio de lo establecido sobre el régimen de la propiedad.

El Estado, cuando lo exigieren los intereses económicos del país, podrá nacionalizar, previa expropiación legal, empresas privadas que presten servicios públicos y reglamentar su administración.

El cultivo y explotación de la tierra son un deber de su propietario para con la sociedad.

Se proscribe el mantenimiento de tierras incultas. La ley fijará el máximo de tierras incultas de reserva que pueda poseer cada propietario, conforme al tipo de explotación agrícola, forestal, pecuaria, o industrial, a las peculiaridades regionales y a las condiciones naturales y técnicas de la producción, y contemplará la forma justa y equitativa de incorporar a la producción las que excedan de los límites fijados.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar el sistema cooperativo de explotación agrícola, estableciéndolo especialmente en las tierras de su propiedad y haciendo las expropiaciones necesarias a este fin. También protegerá la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o dispongan de estos elementos en cantidad insuficiente para la satisfacción de sus necesidades primordiales, tendrán derecho a que se les dote de ellos, aún tomándolos de las propiedades inmediatas, siempre que no puedan utilizarse otras fuentes económicamente aprovechables. Se procurará en estos casos armonizar los intereses de la población con los de los propietarios.

Corresponde al Estado el dominio directo de todos los minerales o substancias que, en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos o concentraciones cuya naturaleza sea diversa de la del suelo. Este dominio es inalienable e imprescriptible.

Igual dominio tendrá sobre los tesoros arqueológicos, sin perjuicio del derecho de los particulares a la parte que, según la ley, les corresponda por su hallazgo y denuncia.

El Estado explotará preferentemente en forma directa las riquezas del subsuelo. Puede hacer concesiones para su explotación a individuos o a sociedades constituidas conforme a las leyes ecuatorianas, a condición de participar justa y equitativamente en el rendimiento de la empresa y de que los concesionarios se obliguen a invertir una parte prudencial de sus utilidades en beneficio de la economía nacional. Los concesionarios no podrán transferir sus derechos a terceras personas, sin expresa autorización del Estado.

El Presidente de la República hará las concesiones o dará la autorización para su transferencia. Al tratarse de concesiones de mucha importan-



cia será necesaria la autorización previa del Congreso o, no estando éste reunido, de la Comisión Legislativa Permanente, de conformidad con lo que prescriban las leyes.

La pesca en el mar territorial será reglada por la ley y se establecerá la participación del Estado en las utilidades.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras, concesionarias de riquezas nacionales, deberán domiciliarse en el país y no podrán, en ningún caso, invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir ni conservar el dominio sobre tierras o aguas, establecer industrias ni obtener concesiones mineras, en una faja de cincuenta kilómetros medidos hacia el interior desde la línea de fronteras y de costas, ni en el territorio insular; salvo en los casos de autorización especial conforme a la ley.

En las áreas que el Consejo de Defensa Nacional o el organismo equivalente califique de zonas de defensa territorial, las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán, en ningún caso, adquirir propiedades raíces, tener explotaciones agrícolas o industriales ni establecer su domicilio.

ARTICULO 147

El Estado garantiza la propiedad de los descubrimientos, inventos y obras científicas, literarias y artísticas, en los términos prescritos por las leyes.

SECCION QUINTA

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

ARTICULO 148

El trabajo en sus diferentes formas es un deber social y goza de la especial protección de la ley. Esta debe asegurar al trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna.

El Estado utilizará los recursos que estén a su alcance, para proporcionar ocupación a quienes carezcan de ella.

La legislación del trabajo tendrá carácter orgánico y sistemático.

Las normas fundamentales que reglan el trabajo en el Ecuador son las siguientes:

- a) Nadie puede ser obligado a trabajar sino en virtud de contrato, salvo los casos expresamente determinados en la ley;
- b) El cumplimiento del contrato de trabajo es obligatorio para patronos y trabajadores, en la forma que la ley establezca;
- c) Los contratos colectivos están especialmente protegidos;
- d) Es nula toda estipulación que implique renuncia, disminución o alteración de cualquier derecho del trabajador;
- e) Todo trabajador gozará de una remuneración mínima suficiente para cubrir sus necesidades personales y familiares, la que será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias;
- f) El Estado tenderá a establecer el salario familiar, utilizando de preferencia el sistema de los subsidios infantiles;
- g) A trabajo igual corresponderá salario igual, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión;
- h) El estipendio del trabajador está protegido de toda disminución o descuento no autorizado por la ley, y no puede ser pagado en especie, ni con vales, fichas u otros medios que no sean moneda de curso legal, ni por períodos que exceden de un mes;
- i) La jornada máxima de trabajo será de ocho horas, con descanso de la tarde del sábado, de manera que no excedan de cuarenta y cuatro horas semanales, salvo las excepciones que establezca la ley. La jornada nocturna será de menor duración que la diurna y remunerada con recargo y en ella no podrá emplearse a mujeres ni a menores de dieciocho años. El tiempo máximo de trabajo efectivo en el subsuelo será de seis horas diarias y la jornada total, en ningún caso, excederá de siete;
- j) Todo trabajador gozará de un descanso semanal mínimo de cuarenta y dos horas ininterrumpidas, así como de vacaciones anuales. Tanto éstas, como los días de descanso semanal y los de fiesta fijados por la ley, serán retribuidos;
- k) Se reconoce y garantiza el derecho sindical de patronos y trabajadores para los fines de su actividad económico-social y el derecho de organización de los empleados públicos;

- l) Se reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los patronos al paro, reglamentados en su ejercicio;
- m) Se prohíbe el despido sin justa causa. La violación de este precepto será sancionada con las indemnizaciones fijadas en la ley. La privación del huasipungo se considerará como despido intempestivo;
- n) Es obligación del patrono, en las industrias y trabajos que requieran conocimientos técnicos, establecer el aprendizaje en la forma que fije la ley;
- ñ) Protéjese especialmente a la madre trabajadora. A la mujer grávida no se la puede separar de su trabajo ni se le exigirán, en el lapso que fije la ley, actividades que requieran considerables esfuerzos físicos. La ley señalará los períodos anterior y posterior al parto en los que aquella gozará de descanso forzoso y remunerado, sin perder ninguno de los derechos nacidos de su contrato de trabajo. Mientras dure la lactancia, se le concederá el tiempo necesario para alimentar normalmente a su hijo;
- o) Se prohíbe el trabajo de los menores hasta de catorce años, salvo las excepciones que la ley establezca, y se reglamentará el de los menores hasta de dieciocho años;
- p) Prohíbese la consignación de los menores hasta de doce años, en calidad de sirvientes domésticos;
- q) Se reglarán la higiene y la seguridad en el trabajo, para garantizar la salud y la vida de los trabajadores;
- r) Las instituciones del Estado propenderán al desarrollo de los preceptos técnicos de la higiene industrial y del trabajo, para asegurar la protección de riesgo;
- s) Los trabajadores serán partícipes en las utilidades de las empresas, en la forma y proporción que fije la ley;
- t) La ley fijará las bonificaciones e indemnizaciones por antigüedad en el trabajo y los requisitos para la jubilación, a que tienen derecho los trabajadores;
- u) El trabajo agrícola, particularmente el realizado por indios, será objeto de regulaciones especiales, de manera preferente en lo relativo a jornadas de trabajo. También se reglamentarán las demás modalidades del trabajo, especialmente el minero, el doméstico y el realizado a domicilio;

- v) Las cantidades que el patrono deba al trabajador por salarios, sueldos, indemnizaciones y pensiones jubilares, constituyen créditos privilegiados de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios;
- x) La persona en cuyo provecho se presta el servicio es responsable del cumplimiento de las leyes sociales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario;
- y) Los conflictos colectivos del trabajo serán sometidos a comisiones de conciliación y arbitraje, compuestos de patronos y trabajadores, presididos por un funcionario del trabajo. Los conflictos individuales serán resueltos por la justicia del trabajo, organizada en forma tal que ofrezca celeridad en su tramitación, acierto en los fallos y gratuidad absoluta para el trabajador; y,
- z) La inspección del trabajo urbano y rural asegurará el cumplimiento de la legislación del trabajo.

ARTICULO 149

La previsión y asistencia social son servicios ineludibles del Estado. Comprenden principalmente:

1º—El seguro social, que tiene como fin proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, desocupación y demás contingencias de la vida y que se extenderá al mayor número posible de habitantes del país. Se sostendrá con el aporte equitativo del Estado, de los patronos y de los mismos asegurados.

El seguro social es derecho irrenunciable de los trabajadores, inclusive de los empleados públicos.

Es obligación el seguro por riesgo del trabajo a expensas del patrono y bajo fiscalización del Estado.

La aplicación del seguro social se hará por medio de instituciones autónomas, en cuyos organismos dirigentes tendrán representación el Estado, los patronos y los asegurados, en la forma que la ley determine.

Los fondos o reservas del seguro social no pueden destinarse a otro objeto que al de su creación.

2º—La salubridad pública, como garantía del derecho a la salud, que tienen todos los habitantes del país.

El Estado asignará anualmente los fondos necesarios para que el servicio sanitario nacional pueda desarrollar planes progresivos de saneamiento y de medicina preventiva;

3°—La asistencia pública.

El Estado la establecerá y regulará por medio de leyes especiales y la proveerá de fondos suficientes para su eficiencia y perfeccionamiento; y,

4°—La edificación de viviendas higiénicas y baratas para trabajadores.

El Estado, las Municipalidades y las instituciones de seguro social cooperarán en esta labor a medida de sus posibilidades.

Los patronos agrícolas y mineros están obligados a proporcionar a sus trabajadores, conforme a la ley, vivienda higiénica y con las indispensables comodidades.

ARTICULO 150

Es obligación del Poder Público procurar la disminución de la mortalidad infantil y la abolición del alcoholismo.

ARTICULO 151

El Ecuador cooperará a la reglamentación internacional del trabajo y de la previsión y asistencia sociales. Considera incorporados a su legislación los acuerdos y convenciones internacionales sobre esta materia, que suscriba y ratifique.

SECCION SEXTA

FUNDADA EN 1620

QUITO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 152

Los extranjeros están obligados a respetar la Constitución y las leyes. Gozan de los mismos derechos civiles que los ecuatorianos y de las garan-

tías establecidas en este título, con las limitaciones en él fijadas y con excepción de las consignadas en los numerales 19º y 20º del artículo 141. Sin embargo, podrán, conforme a la ley, desempeñar cargos consulares ad-honorem y, previo contrato, empleos técnicos que no comporten ejercicio de jurisdicción.

El Presidente de la República podrá contratar misiones extranjeras, previa autorización de la Comisión Legislativa Permanente.

ARTICULO 153

Todo contrato celebrado por extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, con el Gobierno, con corporaciones nacionales o con individuos particulares, lleva implícita la condición de la renuncia a toda reclamación diplomática.

En los contratos que en el Ecuador celebraren los extranjeros con el Gobierno o con entidades de Derecho Público, no se podrá convenir la sujeción a una jurisdicción extraña.

ARTICULO 154

La ley fijará las restricciones a las garantías consignadas en este título, en caso de conflicto internacional.

ARTICULO 155

Cuando existiere grave amenaza para la salud pública, el Presidente de la República, a pedido de los organismos técnicos de salubridad y previo dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales, podrá decretar la limitación o suspensión temporal, en todo el país o en parte de él, de las garantías que constan en los numerales 7º y 15º del artículo 141.

ARTICULO 156

No se concederá ni pedirá extradición por delitos políticos. Sólo en virtud de una ley o en cumplimiento de tratados se podrá ordenar la extradición de extranjeros por delitos comunes.

ARTICULO 157

La enumeración de garantías y derechos de esta Constitución no excluye otros, inherentes a la personalidad humana.

ARTICULO 158

Los funcionarios y empleados públicos que violaren cualesquiera de las garantías declaradas en la Constitución serán responsables con sus bienes por los daños o perjuicios que causaren. Respecto de los delitos que cometieren al violar tales garantías, se observarán las disposiciones siguientes:

1º—Las penas impuestas al funcionario o empleado delincuente no serán conmutadas ni indultadas durante el período presidencial en que se hubiere cometido la infracción, ni posteriormente, al no haberse cumplido, por lo menos, la mitad de la condena; y,

2º—El tiempo necesario para la prescripción de las acciones por estos delitos y de las penas impuestas a los responsables, no empezará a correr sino después de dicho período presidencial.

TITULO DECIMO CUARTO

DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

FUNDADA EN 1920

ARTICULO 159

Créase el Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción en toda la República, integrado por los siguientes miembros:

- Tres diputados elegidos por el Congreso;
- El Presidente de la Corte Suprema;
- Un representante del Presidente de la República;

- d) El Procurador General de la Nación;
- e) Un representante de los trabajadores, elegido conforme a la ley; y,
- f) Dos ciudadanos elegidos por el Congreso.

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales deben ser ecuatorianos por nacimiento, estar en goce de la ciudadanía y tener veinticinco años de edad, por lo menos. Durarán dos años en el ejercicio de su cargo, serán reelegibles y gozarán de las garantías e inmunidades de los diputados.

Los impedimentos del artículo 26 comprenden a los miembros del Tribunal señalados en las letras e) y f) del inciso primero de este artículo.

En caso de falta, los miembros del Tribunal serán reemplazados hasta completar el período por los respectivos suplentes, designados al mismo tiempo y en la misma forma que los principales.

El Tribunal de Garantías Constitucionales funcionará en la Capital y podrá sesionar con cinco de sus miembros.

Los Ministros de Estado podrán concurrir a las sesiones del Tribunal y participar sin voto en las deliberaciones.

ARTICULO 160

Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales:

1º—Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales, excitando para ello al Presidente de la República y a los demás funcionarios y autoridades del Poder Público.

2º—Formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones que a su juicio se hubieren dictado con violación de la Constitución o de las leyes, previa audiencia de la autoridad u organismo que lo hubieren expedido.

Si las observaciones no fueren aceptadas por la autoridad o el organismo afectado por aquéllas, el Tribunal las publicará por la prensa y las presentará a consideración del Congreso, a fin de que resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad alegadas;

3º—Dictaminar acerca de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto, en el caso señalado en el artículo 41;

4º—Suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dictamine acerca de ellos.



Para hacerlo, el Tribunal observará las reglas siguientes:

- a) Sólo podrá proceder a petición de un juez o tribunal de última instancia;
- b) La suspensión se limitará a la disposición o disposiciones consideradas inconstitucionales; y,
- c) Deberá dar la resolución en el término perentorio de veinte días contados desde la fecha en que reciba la solicitud.

Si el Tribunal de Garantías no resolviere dentro del término fijado en el inciso anterior, el juez o tribunal que hizo la petición aplicará la ley vigente;

5º—Conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes; preparar la acusación contra los funcionarios responsables y, salvo lo dispuesto en la ley penal, presentarla al Congreso para que éste según los casos, los enjuicie u ordene enjuiciarlos;

6º—Examinar las acusaciones propuestas ante el Congreso contra los altos funcionarios, en el caso del numeral 30º del artículo 34 de esta Constitución y sostenerlas ante el Congreso si las estimare fundadas.

Quando tales acusaciones se refieran a uno o más miembros del Tribunal de Garantías desempeñará esta función la Comisión Legislativa Permanente;

7º—Conceder, en cesación de la legislatura y de acuerdo con el artículo 68, facultades extraordinarias al Presidente de la República;

8º—Ejercer jurisdicción en lo contencioso-administrativo, en la forma que determine la ley; y,

9º—Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

ARTICULO 161

El Tribunal de Garantías informará anualmente al Congreso, del cumplimiento de sus funciones

ARTICULO 162

La ley reglará el funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales y los procedimientos para sus actuaciones.

TITULO DECIMO QUINTO

DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y DE SU REFORMA

ARTICULO 163

La Constitución es la Ley Suprema de la República. Por tanto, no tienen valor las leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, acuerdos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados públicos, que se opongan a ella o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.

ARTICULO 164

La obligación primordial de toda autoridad, sea del orden que fuere, es arreglar sus actos a la Constitución, cumpliendo y haciendo cumplir sus disposiciones en lo que le corresponda; pero no podrá negarse a obedecer las leyes, alegando que son inconstitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 160 de esta Constitución.

ARTICULO 165

Sólo al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado público es o no inconstitucional, e interpretar la Constitución y las leyes de modo generalmente obligatorio; sin perjuicio de la atribución que corresponde a la Corte Suprema, en cuanto a la unificación de jurisprudencia obligatoria, conforme a la ley.

ARTICULO 166

La Constitución no puede ser reformada antes de cuatro años contados desde su promulgación. Transcurrido este plazo, el Congreso Ordinario

puede discutir cualquier proyecto de reforma, observando el trámite establecido para la formación de las leyes.

Aprobado el proyecto, se lo remitirá al Presidente de la República para que lo publique, con el informe que emita, por lo menos treinta días antes de la elección de nuevos diputados.

El Congreso renovado aprobará sin modificación alguna o negará el proyecto de reformas constitucionales, en un solo debate y por mayoría de los dos tercios de sus miembros.

El Presidente de la República no puede objetar la ley reformativa y está obligado a promulgarla.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA

La Asamblea Nacional Constituyente, aún después de promulgada esta Constitución y hasta el día de su clausura, puede ejercer todas las atribuciones que como a tal le corresponde y, en consecuencia, queda facultada para dictar las leyes, decretos y resoluciones que juzgue necesarias.

SEGUNDA

El próximo Congreso Ordinario se reunirá el diez de agosto de mil novecientos cuarenta y seis. 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.

TERCERA

La Comisión Legislativa Permanente desempeñará, por esta vez, en lo que sea aplicable, las atribuciones del Congreso para dictar las leyes de Régimen Municipal, de Régimen Administrativo, de Carrera Administrativa,

de Imprenta, Orgánica de la Función Judicial, de Elecciones, de Presupuesto del Estado para 1946, Orgánica de las Fuerzas Armadas, de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas Armadas, de Pensiones de las Fuerzas Armadas, Código Penal de las Fuerzas Armadas, de Procedimiento Penal de las Fuerzas Armadas, Orgánico Judicial de las Fuerzas Armadas, de Oriente y de Galápagos.

Al hacerlo se observará lo dispuesto en los artículos 37, 38, 39, 40, 41 y 46.

CUARTA

Cada provincia, mientras se haga el censo de la República, elegirá el número de diputados que señale la ley de Elecciones, la que se fundará en las cifras de población provincial suministradas por la Dirección General de Estadística.

Tanto el actual Presidente de la República, como los funcionarios nombrados por esta Asamblea, cuyo período es de cuatro años según la Constitución, cesarán el 1º de Septiembre de 1948.

Por esta vez, la Asamblea Nacional Constituyente elegirá a los Ministros de las Cortes Suprema y Superior, al Contralor General de la Nación y a los miembros del Tribunal Superior Electoral, de la Comisión Legislativa Permanente y del Tribunal de Garantías Constitucionales, con excepción de los representantes del Presidente de la República, de la Corte Suprema y de la Confederación de Trabajadores del Ecuador.

También elegirá, previa terna del Presidente de la República, al Superintendente de Bancos y al Procurador General de la Nación.

Las Cortes Superiores, a su vez, nombrarán de inmediato a todos los jueces, funcionarios, empleados y auxiliares de justicia de los distritos respectivos, cuyos períodos de duración en los cargos se contarán desde el 1º de enero de 1945.

SEPTIMA

Lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 142 se aplicará solamente a las sucesiones por causa de muerte que se abrieren desde la vigencia de esta Constitución.

OCTAVA

La retribución que debe darse a trabajadores por el día de descanso semanal obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el inciso j) del artículo 148 de esta Constitución, será de un jornal íntegro y comenzará a pagarse desde el 1º de enero de 1946, debiendo reglamentarse la aplicación de dicho inciso.

NOVENA

Cada año se incrementará la partida destinada a educación en el Presupuesto del Estado, de suerte que a partir del año 1950 se dé estricto cumplimiento a la disposición del artículo 125.

ARTICULO FINAL

Esta Constitución regirá desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

El Presidente de la República y el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente la mandarán imprimir bajo su inmediata vigilancia y sólo la edición autorizada por ellos y por el Ministro de Gobierno se considerará auténtica.

Dada en el Palacio Nacional, en Quito, a cinco de marzo de mil novecientos cuarenta y cinco.

**El Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente,
Representante Provincial por Guayas,
F. ARIZAGA L.**

**El Primer Vicepresidente,
Representante Funcional por los Trabajadores,
M. A. AGUIRRE.**

**El Segundo Vicepresidente,
Representante Provincial por Pichincha,
MANUEL ELICIO FLOR T.**

DEL MISMO AUTOR

UN QUITENO EN LAS CORTES DE CADIZ, 1943.
CAPITULOS DE HISTORIA PATRIA: PREHISTORIA Y PROTOHISTORIA, 1958.
EPICLACHIMA, FUNDADOR DEL EJERCITO QUITENO, 1959.
TRANCES DE LIBERTAD, 1961.
EL INDIIO, PROBLEMA OLVIDADO, 1967.
CULTURA AL SERVICIO DEL PUEBLO, 1967.
MENSAJE DE ECUATORIANIDAD, 2ª EDICION, 1973.
VICISITUDES DE LA NACIONALIDAD ECUATORIANA, 3ª EDICION, 1975.
ALBA EN LA PENUMBRA, POEMARIO, 1975.
MANUAL DE DERECHO SUCESORIO, 1ª PARTE, QUINTA EDICION, 1983.
MANUAL DE DERECHO SUCESORIO, 2ª PARTE, 2ª EDICION, 1983.

PARA EDITARSE:

SOLILOQUIO DE LA PATRIA ANDANTE, POEMARIO.
SECRETO DE ARCOIRIS, POEMARIO.
MENSAJE DE ECUATORIANIDAD, II.

EN PREPARACION:

CAPITULOS DE HISTORIA PATRIA: EL COLONIAJE.
DERECHO SUCESORIO COMPARADO.
DONACIONES.

АИСТ 10967-06 от 04.11.2006г. № 30-00/06-1812

FUNDADA EN 1620
QUITO

	Págs.
PRESENTACION, por el Dr. Alfredo Pérez Guerrero	5
UNA CARTA HISTORICA, Dr. Francisco Arizaga Luque	11

OBJETIVO.

INTRODUCCION.

I. NOCIONES DE DERECHO.

Planteamiento de tres postulados sociológicos: el hombre un ser eminentemente sociable: b) El hombre considerado como sujeto de necesidades; y, c) el hombre puede satisfacer sus necesidades porque se desenvuelve en el medio social.— Los conflictos derivados de estas realidades.— El Derecho elemento morigerador y de equilibrio social.— Desdoblamiento del Derecho: objetivo y subjetivo.— El Derecho como estatuto de la vida y el Derecho como norma superior para la convivencia humana

29

II. FUENTES DEL DERECHO.

Deslinde de objetivos: los fundamentos y las fuentes del Derecho.— Las confusiones y el ámbito propio de cada una.— Estudio de las fuentes del Derecho.— Fuentes principales: a) la ley; b) la costumbre; y, c) la jurisprudencia.— Fuentes secundarias: la doctrina, la equidad natural, la opinión de los maestros del Derecho y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.— Ideas generales acerca de ley, costumbre y jurisprudencia.— Opiniones de diversos filósofos y tratadistas

39



III. DIVISION DEL DERECHO.

La división metodológica: derecho objetivo y derecho subjetivo.— La división clásica: derecho público y derecho privado.— Las nuevas corrientes y el Derecho Social.— Enumeración de las ramas del derecho público, del derecho privado y del derecho social.— Crisis del derecho privado?— Evolución acentuada en el ámbito propio de las ramas del derecho.— Cuadro sinóptico... 53

IV. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCION.

Nociones fundamentales en torno al Derecho Constitucional y a la Constitución.— Algunas definiciones de los tratadistas y de los maestros del derecho.— Definiciones consagradas por las últimas Cartas Políticas del Estado Ecuatoriano.— Tipos de Constituciones.— Importancia de su conocimiento y estudio.— Imperativo de su vigencia y defensa 63

V. RAICES DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL.

Algunas consideraciones previas.— El Derecho Constitucional en la Antigüedad.— El Reino de Quito y el Tahuantinsuyo.— Las normas consuetudinarias imperantes.— El Derecho Constitucional durante el Coloniaje: Las Leyes de Indias 73

VI. NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL A TRAVES DEL PROCESO EMANCIPATORIO Y DEL ENSAYO GRANCOLOMBIANO.

Tradición de rebeldía de los quiteños.— El primer agosto y los inicios de nuestro proceso constitucionalista.— La Constitución Quiteña de 1812: algunas de sus expresiones.— El ensayo grancolombiano.— Las Cartas Políticas grancolombianas de 1821 y 1830.— La antigua Presidencia de Quito (distrito sur de la Gran Colombia) al margen de dichos estatutos jurídicos 83

VII. TRAYECTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LO LARGO DE NUESTRO REPUBLICANISMO INDEPENDIENTE.

Panorama de la Patria liberada.— Fatal estructura cimental de la República.— El caudillaje floreado origen de la gran tragedia nacional.— Los ciclos de ecuatorianidad.— Algunas consideraciones en torno del proceso jurídico.— Vocación constitucionalista del pueblo ecuatoriano.— Perfiles del constitucionalismo de nuestra República 93

VIII. REVISION DE LAS CONSTITUCIONES DE 1830 — 1835 Y 1843.

Raíz de nuestro constitucionalismo republicano.— La primera Carta Política del Estado ecuatoriano.— Algunas de sus disposiciones.— Consagración de la norma jurídica con dedicatoria.— La influencia de Vicente Rocafuerte en la Constitución de 1835.— La Carta de la Esclavitud de 1843 107

IX. PLANTEAMIENTO EN TORNO A LAS CONSTITUCIONES DE 1845 Y 1869.

Derivaciones del movimiento del 6 de marzo de 1845: antiextranjerismo, antimilitarismo y antifloreanismo.— La Constitución de 1845.— Sus principales conquistas.— El civilismo y el militarismo nacionales.— Las Cartas Políticas de 1851 y 1852.— La crisis de 1859.— Aparición de García Moreno en la historia.— La Constitución progresista de 1861.— La Carta Negra de 1869.— Sus alcances y su marcha atrás.— Corolarios 115

X. ANTECEDENTES DE LA INSURGENCIA LIBERAL. LOS MARCOS CONSTITUCIONALES.

Consecuencias del garcianismo.— La Constitución de 1878.— La Restauración.— La Carta Política de 1884.— El Progresismo.— La Cruzada Liberal: Juan Montalvo y Eloy Alfaro.— La Carta Fundamental de 1897.— Las conquistas revolucionarias y la Constitución de 1906.— Breve análisis de ésta 135

XI. PANORAMA POLITICO DURANTE EL PRIMER CUARTO DEL SIGLO XX — LA CONSTITUCION DE 1929.

La crisis del Liberalismo.— Las consecuencias de las pugnas internas.— El fenómeno mundial y el fenómeno nacional.— El movimiento del 9 de julio de 1925.— Algunas conquistas.— Breve estudio de la Constitución juliana: su valor e importancia 153

XII. ANTECEDENTES PARA LA CARTA POLITICA DE 1945: MAXIMA CONQUISTA EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO.

Lo interno y externo entre los años de 1931 a 1944.— La derrota militar del 41.— Sus consecuencias.— El movimiento del 28 de Mayo de 1944.— La Asamblea Nacional Constituyente de 1944-45.— La Carta de la Democracia de 1945: máxima expresión del Derecho Constitucional Ecuatoriano.— Sus fundamentales conquistas y mandamientos 167

XIII. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1946.

Derivaciones de la traición del 30 de Marzo.— La vuelta al pasado tradicional.— La Asamblea anodina e incondicional de 1946.— Engendramiento de la Carta de la Hipocresía de 1946 187

XIV. CONFRONTACION DE SISTEMAS E INSTITUCIONES DE LA CARTA DE LA DEMOCRACIA DE 1945 Y LA CARTA DE LA HIPOCRESIA 1946.

Nación, soberanía, gobierno.— Nacionalidad y ciudadanía.— Sufragio.— Las Funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.— Régimen seccional y Presupuesto nacional.— Organizaciones varias.— Garantías.— Fuerza pública. 193

XV. LA CONSTITUCION DE 1967 O CARTA DE LAS GARANTIAS.

Los marcos históricos.— Panorama político: regímenes de estabilidad.— Tres períodos consecutivos de constitucionalismo.— La etapa crítica.— Caos, dictaduras y transiciones.— Gestación de la nueva Carta Fundamental.— La Constitución de 1967 o Carta de las Garantías.— Nuevos criterios en la estructura constitucional.— Sus planteamientos esenciales.— Las normas optimistas y declarativas respecto a su vigencia y "resurrección". 247

XVI. LA CONSTITUCION VIGENTE O CARTA DE LAS FRUSTRACIONES.

Final siniestro y prematuro de la Constitución de 1967.— Del régimen de derecho a los regímenes de facto.— Inestabilidad democrática, política y administrativa.— Reivindicación de la Carta de la Democracia.— Desorientación e impericia para el retorno constitucional.— Engendramiento de la Constitución de 1978.— El referéndum o la farsa mayor de la historia nacional.— Razones de la denominación de la "Carta de las frustraciones".— La Constitución sometida a análisis especial.— La Cámara de Representantes y las remodelaciones constitucionales.— Algunos planteamientos en torno al Estado Fundamental que nos rige.— La última codificación y los anuncios de nuevas formas 263

XVII. Imperativo del retorno al régimen de Derecho.— ¿Cuál de las Cartas Políticas debe regirnos transitoriamente?— Elementos sustantivos de la nueva estructura jurídica ecuatoriana.— La Constitución ideal 307

TEXTO DE LA CARTA DE LA DEMOCRACIA — CONSTITUCION DE 1945 315



Esta edición que consta de 2.000 ejemplares en papel bond, se terminó de imprimir el día 19 de diciembre de 1985, siendo Rector de la Universidad Central del Ecuador el Econ. José Moncada S.; Director de la Editorial Universitaria el Sr. Raúl Pérez y Regente el Sr. Gerardo Salvador R.

III. LOS PASES CONSTITUCIONALES DE 1946

El proceso de la transición del 30 de Mayo - la vuelta al pueblo trabajador - la Asamblea Constituyente e Institucional de 1946 - Engrandamiento de la Carta de la Hipocampo de 1946

IV. CONFRONTACION DE SISTEMAS E INSTITUCIONES DE LA CARTA DE LA DEMOCRACIA DE 1945 Y LA CONSTITUCION DE 1946

V. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

VI. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

VII. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

VIII. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

IX. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

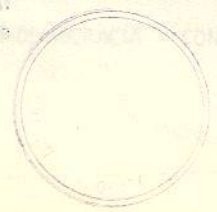
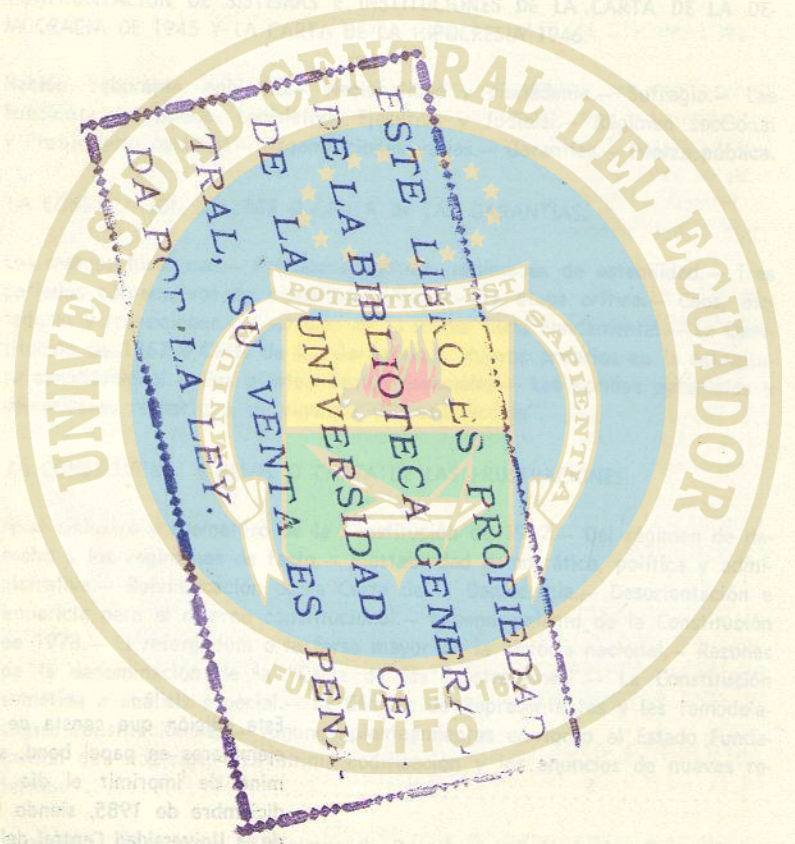
X. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

XI. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

XII. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

XIII. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO

XIV. EL PROCESO DE LA TRANSICION DEL 30 DE MAYO





SIB - UCE

[illegible]



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Especie



42852