Biblioteca de Historia

Enrique Ayala Mora
editor

HISTORIA CONSTITUCIONAL

Estudios comparativos



Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Corporación Editora Nacional

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

BASE LEGAL PARA DIGITALIZACIÓN DE LIBROS CON DERECHOS DE AUTOR

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

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

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

Este libro está disponible físicamente en

Biblioteca:

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Piso:	**Estante:**	**Bandeja:**
PB	04	13

Convenio interinstitucional:

Enlace al catálogo:

Enrique Ayala Mora, editor

HISTORIA CONSTITUCIONAL

Estudios comparativos

P. PB
E. 04
B. 13

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
INVENTARIO
QUITO

Biblioteca de Historia / 36


UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
OMNIUM POTENTIOR EST SAPIENTIA
FUNDADA EN 1651
QUITO

342.866
A1973

ID 47377

Enrique Ayala Mora, editor

HISTORIA CONSTITUCIONAL

Estudios comparativos

C. 16354

INVENTARIO

Compra:.....Dinación:.....Transfer:☐

Proveedor:.....Acumos Derecho.....

Factura:.....Fecha:.....Precio:.....

Nº Inf. Recep.:.....Fecha Inf.:.....22 Oct. 2015.....

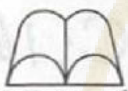
Nº Alta:.....

Biblioteca:.....Transparencia.....

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Quito, 2014



CORPORACIÓN
EDITORA NACIONAL

BIBLIOTECA DE HISTORIA
volumen 36

Editor de la colección: Guillermo Bustos

Historia constitucional:
estudios comparativos
Enrique Ayala Mora, editor

Primera edición:
ISBN Corporación Editora Nacional: 978-9978-84-814-2
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9978-19-650-2
Derechos de autor: 045021 • Depósito legal: 005216
Impreso en Ecuador, noviembre de 2014

© *Corporación Editora Nacional*, Roca E9-59 y Tamayo
apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador
teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558, 255 4658 • fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

© *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*, Toledo N22-80
apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador
teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

Supervisión editorial: Jorge Ortega • Corrección: Grace Sigüenza • Diseño de cubierta: Raúl Yépez. Ilustración: Constitución quiteña del 15 de febrero de 1812, titulada "Artículos del Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito", Archivo General de Indias, Sevilla (QUITO, 231) • Impresión: Editorial Ecuador, Santiago Oe2-131 y Versalles, Quito.

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Contenido

Presentación 9

PRIMERA PARTE:
VISIÓN GENERAL

Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador
Enrique Ayala Mora 13

Introducción 13
La cuestión 14
Las raíces 19
El Estado nacional ecuatoriano 20
El Proyecto Nacional Criollo (1830-1895) 22
La forma de Estado, 22 / Lo dogmático, 28 / Lo orgánico, 32
El Proyecto Nacional Mestizo (1895-1960) 39
La forma de Estado, 39 / Lo dogmático, 46 / Lo orgánico, 53
El Proyecto Nacional de la Diversidad 61
La forma de Estado, 61 / Lo dogmático, 75 / Lo orgánico, 80
Perspectiva general 96
Los temas centrales, 96 / Estado nacional, 96 / Derechos y garantías, 101 / Estado confesional, Estado laico, 105 / Ámbito y organización del Estado, 108 / Arbitraje militar, 111
Conclusión 112

SEGUNDA PARTE:
PERSPECTIVA HISPANOAMERICANA

La Constitución de Cádiz y su impacto en América
Juan Marchena Fernández 125

Pensando en voz alta, con no poca sorpresa, sobre lo visto y lo oído 125
Pero, ¿dónde estaba el auténtico problema? 133

Constitucionalismo español del siglo XIX
Manuel Chust 145

Un Estado constitucional de dos hemisferios 145
La dinámica revolución-reacción de los años veinte en España y América 148

Las primeras constituciones de Nueva Granada
Isidro Vanegas 161

Los orígenes del constitucionalismo 162
La formación de las constituciones 167
Un constitucionalismo utopista 173

TERCERA PARTE:
ESTUDIOS DE CASO

El Pacto quiteño de 1812: algunas reflexiones en torno al primer constitucionalismo ecuatoriano
Federica Morelli 179

Introducción 179
La monarquía federativa 181
¿Un constitucionalismo hispánico? 188

La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate
Peter V. N. Henderson 193

Introducción 193
La llegada de una nueva era 195
Defendiendo la autonomía regional o la centralización del Estado 198
La Iglesia y el Estado católico 204
Conclusión 207

La Constitución de 1906 y su contexto político
Jorge Núñez Sánchez 209

Carácter de la Constitución 211
La Constitución radical y sus efectos políticos 215

CUARTA PARTE:
ESTUDIOS ESPECÍFICOS

El constitucionalismo social desde los años veinte
Julio César Trujillo 223

El Estado liberal de derecho y el Estado social y democrático de derecho 223
La sostenida actualización del Estado social y democrático de derecho (1967-1996) 238

Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano
Ramiro Ávila Santamaría 245

Introducción 245
Periodización de la evolución de los derechos en el constitucionalismo ecuatoriano 247
Los derechos en el constitucionalismo premoderno: la Constitución de 1812 249
Los derechos en el constitucionalismo moderno-estado legal: desde la Constitución de 1830 hasta la de 1998 253
Constitucionalismo posmoderno-Estado constitucional de derechos: igualitarismo en la Constitución de 2008 284
Reflexiones finales sobra la evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano 288

Una perspectiva de género sobre el constitucionalismo ecuatoriano
Judith Salgado Álvarez 303

Delimitación conceptual y metodológica 303
Ensayo de periodización de las constituciones ecuatorianas desde un enfoque de género 309
Conclusiones preliminares 322

Evolución histórica del control constitucional de la ley en el Ecuador
Agustín Grijalva 325

Propósito 325
Derecho constitucional e historia 325
El control constitucional 330
Evolución histórica 333
Conclusiones 342

Bibliografía 343
Los autores 359

Presentación

Tradicionalmente, en nuestro país existió muy poco interés por temas constitucionales. Inclusive los abogados se preocupaban mucho más de cuestiones procesales que del contenido de la Carta Política y su aplicación. Apenas un puñado de juristas y "entendidos" estudiaban o citaban la Constitución, casi siempre respecto a temas relacionados con la organización y atribuciones de los poderes o funciones del Estado. Las publicaciones sobre temas constitucionales, por ello, fueron escasas. Pero desde los años finales del siglo XX se despertó gran interés por la materia y con ello vino una suerte de *boom* de estudios, debates, programas académicos y publicaciones. En medio de ese auge creció la preocupación por la historia constitucional ecuatoriana, un campo de trabajo académico en el que los estudios también eran sumamente escasos.

Este libro es el resultado de ese interés reciente por historiar la evolución de nuestro sistema constitucional. Quiere ser un aporte a su investigación y desarrollo. Y por ello, también una contribución a la democracia y la participación social en nuestro país. La obra reúne varios estudios especializados sobre historia constitucional del Ecuador y de otros ámbitos del mundo. Tiene un énfasis comparativo, ya que el tema se presta para ello. De este modo, su contenido puede ser un aporte serio para el avance de la investigación sobre un campo académico que no solo es objeto de curiosidad intelectual, sino una necesidad básica para el desarrollo democrático de nuestro país.

El contenido de este libro se ha dividido en cuatro partes. La primera está destinada a ofrecer una perspectiva general del desarrollo constitucional en el país. Por ello recoge el texto "Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador", de mi autoría. Se trata de una visión global introductoria que recorre toda la historia republicana del Ecuador.

La segunda parte agrupa tres estudios que dan una visión de procesos que, desde el exterior, incidieron en la vida constitucional temprana de nuestro país. El trabajo de Juan Marchena Fernández analiza el impacto de la Constitución de Cádiz de 1813 en la América española, en medio de los avatares del proceso independentista que estaba en marcha. El de Manuel Chust da una visión de constitucionalismo español del siglo XIX que, en muchos sentidos, se desarrolló paralelamente al americano, con cierta influencia del uno sobre el otro. El de Isidro Vanegas trata de las tempranas constituciones granadinas, varias de las

cuales tuvieron impacto en otros lugares del subcontinente, entre ellos nuestro país.

La tercera parte integra estudios particulares sobre tres constituciones muy representativas en la historia del Ecuador. El de Federica Morelli da cuenta de la gestación, contenido y repercusiones de la "Constitución quiteña" de 1812, considerada como la pionera en el país y una de las primeras de América. El de Peter V. N. Henderson trata sobre el debate de la Constitución de 1861, una de las constituciones más influyentes en nuestra historia. El de Jorge Núñez se refiere a la Constitución de 1906, que vino a ser la "Carta Magna" del Estado laico y, en muchos sentidos, la base jurídica del Ecuador moderno.

Una cuarta y última parte contiene estudios específicos que enfocan varias dimensiones de la historia constitucional ecuatoriana. El de Julio César Trujillo revisa el constitucionalismo social desde los años veinte del pasado siglo, cuando se introdujeron con fuerza los derechos sociales hasta nuestros días. El de Ramiro Ávila Santamaría da cuenta de la trayectoria de los derechos humanos. El de Judith Salgado analiza la evolución de la perspectiva de género. Y por fin, el de Agustín Grijalva esboza una evolución histórica del control constitucional en el Ecuador.

Este libro, en algunos sentidos pionero en nuestra literatura histórica y jurídica, ha sido preparado con la preocupación fundamental de ofrecer a los lectores un conjunto de textos que aportan al mejor conocimiento de la historia constitucional. Estos textos fueron originalmente presentados como ponencias en el simposio principal del Congreso Ecuatoriano de Historia realizado en Montecristi entre el 11 y 14 de julio de 2012. El acto tuvo lugar en ocasión de celebrarse el bicentenario de la Constitución Quiteña de 1812. Fue organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, el Centro Cívico Ciudad Alfaro y el Taller de Estudios Históricos, con el auspicio de varias instituciones. El conjunto de las ponencias fue revisado y reajustado, de modo que pudiera convertirse en un libro de consulta. El trabajo tomó algún tiempo, hasta que ha podido ser entregado a los lectores.

Al presentarlo al público, doy gracias a sus autores y a todas las personas que contribuyeron a la preparación y edición de esta obra, que esperamos sea un aporte al conocimiento y debate de nuestra evolución constitucional y de la vigencia de los derechos ciudadanos en nuestro país.

Enrique Ayala Mora
Editor
Quito, noviembre de 2013

Primera parte

VISIÓN GENERAL

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
SIB-UCE

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN 1651
QUITO

Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador

Enrique Ayala Mora

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es esbozo de una historia constitucional del Ecuador. Así fue concebido desde un inicio. Enfrenta un tema ambicioso por su complejidad y por la extensión del tiempo que abarca. Pero no es una visión "a vuelo de pájaro" del tema. Es una perspectiva general que pretende sujetarse a los estándares y exigencias de los trabajos académicos, aunque esté escrito con intención de que un amplio ámbito de lectores lo comprendan, sin que necesariamente sean juristas o historiadores.

Se debe tomar en cuenta que, por ser "esbozo", esta es una obra con características específicas y límites en varios aspectos. Los mencionaré brevemente. En primer lugar, ya que se trata de un estudio de carácter introductorio, en su redacción he procurado ser consecuente con ello, puesto que el objetivo es ofrecer una perspectiva inicial o introductoria a los lectores.

En segundo lugar, es comprensible que la necesidad de esbozar una visión general de más de ciento ochenta años de historia de la vida constitucional, haya llevado a un texto que privilegia el conjunto sobre los detalles. El trabajo es, por definición y por necesidad, un intento de ofrecer una perspectiva amplia y comprehensiva. Debe leerse con esta advertencia en miente, y además con la idea de que es una primera versión de un texto que quizá tenga un mayor desarrollo en el futuro, conforme la investigación pueda ampliarse.

En tercer lugar, debe advertirse que para la redacción de este texto he acudido solamente a la revisión, eso si detenida, de las constituciones que se han expedido en el Ecuador, y de alguna bibliografía especializada que permite esbozar una visión de conjunto. Está también presente aquí el acumulado investigativo personal, fruto de varias décadas de haber hurgado en la pasada vida política ecuatoriana. Resulta explicable que este trabajo no haya sido realizado a partir de una investigación exhaustiva de toda la bibliografía disponible, ni de una labor de revisión de fuentes primarias en los diversos archivos que contienen documentación sobre la formulación, debate y reforma de las constituciones que se han redactado en nuestro país. El texto tiene, por ello, las características

de una investigación exploratoria, formulada con fines introductorios y como propuesta para trabajos ulteriores.

Por fin, debe observarse que, por las características expuestas, el énfasis del texto es más bien descriptivo. Solo en algunos casos se detiene para plantear, a veces muy sumariamente, temas de debate o propuestas de interpretación. Dada la falta de estudios sobre historia constitucional del país, este cumplirá su objetivo si logra establecer una secuencia de la formulación de los sucesivos textos constitucionales, con un análisis comparativo, en el marco de una periodización general de la Historia del Ecuador. De este modo podrá servir como material de lectura para personas dedicadas al Derecho, las Ciencias Sociales y Políticas, docentes, investigadores y alumnos, así como para el público interesado en general.

Este trabajo se preparó como un proyecto del Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, a partir de una ponencia preparada para el Congreso Ecuatoriano de Historia. Luego fue presentado en una reunión del Taller Constitucional y recibió varias sugerencias de colegas historiadores y juristas, que se han recogido con fidelidad y reconocimiento por el aporte que ello constituye. Especial mención debo a las valiosas observaciones de Vanesa Aguirre, y el apoyo editorial de Jorge Ortega. Como ya lo he advertido, al preparar la versión final he puesto mucho cuidado en que, sin renunciar al rigor que el tema exige, su lenguaje permita una amplia lectura. Si esta se da, estos párrafos habrán cumplido su más caro objetivo.

LA CUESTIÓN

En el Ecuador rige actualmente la Constitución número veinte de su historia republicana.[1] Se cuenta aquí desde la que se expidió en 1830, cuando se fundó como Estado independiente.[2] Con semejante número, el país está entre los que tienen el récord mundial de redacción de nuevas constituciones y de reuniones de los organismos que las dictaron: "convenciones nacionales" o "asambleas constituyentes".[3] En medio de nuestra agitada historia, han sido convocadas al menos veintitrés asambleas. Algunas no llegaron a reunirse, o si lo hicieron, no culminaron.[4] Dictaron una Constitución diecinueve de ellas. Contamos veinte

1. El cuadro 1 anexo contiene referencia de las veinte constituciones que se han dictado en el Ecuador, con sus lugares y fechas de reunión.
2. Son importantes, pero no se cuentan porque no rigieron en el Ecuador independiente, dos constituciones anteriores: la *Constitución de Quito* de 1812, y la *Constitución de Cúcuta*, que fue la de la República de Colombia, dictada en Cúcuta en 1821.
3. En 1830 se convocó a un "Congreso" que luego se caracterizó como "Constituyente". En los siguientes casos, se denominaron "Asamblea Nacional" o "Convención Nacional". El término "Asamblea Nacional Constituyente" se comenzó a utilizar en 1945.
4. Hay referencias históricas de que al menos veintitrés convenciones o asambleas nacionales fueron convocadas formalmente en diversos momentos. Dos de ellas llegaron a reunirse sin que aprobaran una Constitución, porque fueron disueltas. Algunas ni siquiera se reunieron.

constituciones porque una fue dictada sin que mediara la convocatoria de una Asamblea Constituyente.[5]

Es decir, que en 182 años de vida independiente (1830-2012) hemos tenido una nueva Constitución cada nueve años como promedio.[6] Pero ese cálculo puede ser engañoso, pues si se considera que durante las dictaduras no rigió un Estado de derecho, los años de vigencia constitucional se reducen a 154. De este modo, el promedio de vigencia por Constitución en el marco de un Estado de derecho es de apenas siete años y unos meses.[7] Por otra parte, en el Ecuador también tenemos cierto récord, o al menos una mención especial, por la perenne inestabilidad de los gobiernos, que se ha manifestado en toda nuestra historia.[8]

Considerando estas realidades, se pensaría que los ecuatorianos nos hemos convertido en "expertos" en constitucionalismo, que hemos desarrollado una sólida doctrina constitucional, y que en las sucesivas asambleas se ha acumulado un gran acervo doctrinario. Pero no es así. Por lo general, se ha preferido pensar que con cada nueva Constitución se volvía a fundar el país, que se partía desde cero. De hecho, ni eso era posible, ni se dieron grandes cambios entre Constitución y Constitución. Hemos vuelto a fojas uno cada vez y cuando. Se han redactado muchas constituciones, pero en ellas pesaron más situaciones coyunturales que una continuidad institucional. Además, la gran mayoría rigió por cortos lapsos. Como hemos visto, el promedio es de entre siete y ocho años de vigencia por Constitución. Por ello, apenas si se han desarrollado un pensamiento constitucional o una práctica de enmiendas de la Carta Fundamental, que son los mecanismos con que el constitucionalismo se expande y consolida en todos los ámbitos del mundo.

Esta realidad se constató desde los primeros años de la República. Entonces advertía Benigno Malo: "Siete constituciones en treinta años, es decir una Constitución cada tres años y meses", agregando: "Qué fecundidad tan orgánica la del Ecuador. Tal vez no haya una república americana que haya hecho más tentativas de estructura política como la nuestra. ¿Y cuál es la causa de tanta esterilidad

5. La Constitución de 1978 fue dictada sin previa convocatoria a una Asamblea Constituyente. La dictadura militar nombró dos comisiones que prepararon sendos proyectos de Constitución, que luego fueron sometidos a una consulta popular. Se puso en vigencia el que tuvo mayor votación.
6. Si se relacionan los años de historia republicana (1830-2012) y el número de constituciones que se han dictado, el promedio de vigencia por cada Constitución es de nueve años. Pero este cálculo cubre todo el tiempo y no excluye aquellos en que gobernó una dictadura.
7. El cálculo de los tiempos de vigencia del régimen constitucional es muy complicado. Las constantes dictaduras la han interrumpido. A veces han coexistido el gobierno legal y la dictadura (incluso varias dictaduras en diversos lugares del país) durante meses. Si se contabiliza solo los tiempos en que gobernaron dictaduras reconocidas en todo el territorio nacional, se tiene un total de veintiocho años cuatro meses. Eso quiere decir que los años de vigencia constitucional (aunque algunos tiempos pueden ser dudosos) son 154 años desde 1830 (cuadro 2 anexo).
8. Con un cálculo lo más aproximado posible, se pueden contar 114 gobiernos desde 1830 (presidentes constitucionales, interinos, encargados del poder y dictaduras individuales o colectivas con varias denominaciones diversas). De ese total de gobiernos, treinta y dos han sido dictatoriales (cfr. cuadro 2 anexo).

en los resultados, de tanta imposibilidad en mejorar la condición social del pueblo y del gobierno? Es muy clara: nuestras constituciones no han sido fruto de estudios constitucionales, sino el aborto improvisado de un partido vencedor en las guerras civiles, el arma que una fracción afilaba para defenderse y herir a sus futuros adversarios".[9] Luego de casi un siglo, en la Constituyente de 1945, Manuel Elicio Flor decía:

> Nosotros estamos dictando ya la decimoquinta Constitución. ¿A qué se debe esto? A que las constituciones han sido para la farsa y el engaño de los pueblos. ¿A qué se debe este fracaso? A que el régimen constitucional se ha hecho al servicio de una clase explotadora de las mayorías para servir los intereses de los que dominan. Este es el origen de nuestro malestar constitucional. Seamos francos: se dieron constituciones obra de los poderosos del dinero y del gamonalismo absorbente. Y así ha ocurrido que se ha ido formando una tras otra Constitución, que se ha desobedecido lo que la Constitución manda, y que se ha hecho lo que la Constitución prohíbe. Las constituciones han nacido de las revoluciones. Una revolución, una Constitución. El régimen constitucional del Ecuador ha vivido al filo de la espada.[10]

Sobre todo si se toma en cuenta que esta afirmación la hacía uno de los líderes del Partido Conservador, debe quedar claro que las constituciones no están fuera de la estructura de clases de la sociedad y que son parte de sistemas jurídicos que consolidan y garantizan el *statu quo* dominado por quienes tienen el poder real en la sociedad. Con esta observación vale preguntarse si ha sido necesario cambiar o "reinventar" el sistema político del país más o menos cada década. La respuesta, claramente, es no. Unas pocas constituciones incorporaron grandes avances históricos, como la de 1906, que consagró el "Estado laico", pero la mayoría solo trajeron cambios secundarios. Entonces, la siguiente pregunta es: si las cosas son así, ¿por qué se ha cambiado tantas veces de Constitución en nuestro país? Y la respuesta se encuentra en la propia raíz de nuestro sistema político, cuyas reglas han sido rebasadas recurrentemente.

En nuestra historia, se ha roto el régimen de derecho tan frecuentemente, no porque hubiera una gran presión social para modificar la estructura social o el régimen constitucional, sino porque las fuerzas dominantes de la sociedad buscaban una rápida recomposición del poder. Cuando los conflictos políticos no han podido ser resueltos en el marco constitucional y legal vigente, se lo ha roto para dar paso a la dictadura. Pasado un tiempo, para salir de ella, se ha convocado a una Asamblea Constituyente que ha "reconstitucionalizado" al país con la redacción y emisión de una nueva Carta Política.[11] En la mayoría de los casos, la propia dictadura buscaba "legalizarse" con la reunión de la Constituyente.[12] Todas ellas han tenido "plenos poderes" para disponer una reorganización de la estructura del Estado y designar a sus funcionarios. Es decir, han sido un "poder constituyente" propiamente dicho.

9. Citado por Rafael Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, Quito, Fraga, 1998, p. 17.
10. Citado por Arízaga Vega, *ibíd.*, pp. 18-19.
11. Una excepción fue la Constitución de 1978, que no fue expedida por una Asamblea Constituyente, sino aprobada en un plebiscito convocado por la dictadura, luego de que dos comisiones formularon sendos proyectos sometidos a la elección de la ciudadanía.
12. Milton Álava Ormaza, *40 años de constitucionalismo*, Quito, Voluntad, 2000, p. 290.

En las dos asambleas que se han realizado en últimas décadas (1997 y 2007) la situación varió un tanto. No fueron convocadas luego de una dictadura, sino que se las emplazó directamente cuando el orden jurídico estaba vigente, aunque se había dado el antecedente de un quiebre del régimen constitucional. En ambos casos, se llamó previamente a una consulta popular en que se preguntó a la ciudadanía si aceptaba la convocaría a la Asamblea. Y en ambos casos, el electorado aceptó mayoritariamente que la Asamblea fuera convocada.[13] Pero, hay que insistirlo, si bien en ambos casos, no hubo previamente una dictadura, la consulta y convocatoria estuvieron precedidas de una ruptura de hecho del sistema jurídico.[14]

Como las asambleas constituyentes, por su propia naturaleza jurídica, han tenido "plenos poderes", además de redactar la Constitución y casi siempre antes de eso, con procedimientos sumarios, han emitido o cambiado leyes y, sobre todo, han designado a los dignatarios del gobierno, comenzando por un jefe de Estado interino, altos magistrados, funcionarios de control y a veces inclusive los mandos de las Fuerzas Armadas. Como *poder constituyente*, las asambleas han sido, en la práctica, una dictadura colectiva que ha nombrado, primero que todo, a la plana mayor del gobierno, y ha emitido normas y leyes sin las restricciones que existen bajo el *poder constituido*.

Resulta claro que se ha convocado constituyentes, no tanto por la necesidad de adoptar una nueva Constitución, sino porque esos organismos han podido, muy rápidamente y con amplias atribuciones, legalizar una dictadura y establecer las reglas de juego del sistema político. Si aceptamos esta realidad, tenemos que convenir, entonces, que para entender la historia de nuestras constituciones, no solamente debemos estudiar la evolución de las ideas jurídicas, sus avances y consecuencias, sino también las coyunturas en que fueron convocadas y funcionaron las asambleas que las expidieron.[15] Así entenderemos mejor el porqué de muchos de sus contenidos jurídicos, de sus disposiciones y designaciones.

Otra cuestión que merece un cuidadoso examen es la creencia de que las constituciones han sido la base del sistema jurídico en el país. Las constituciones, una tras otra, han establecido el funcionamiento de los poderes del Estado y su aparato institucional y han consagrado algunas garantías fundamentales. Pero ha sido la legislación civil la que, en la práctica, se constituyó en fundamen-

13. Las asambleas de 1997-1998 y 2007-2008 se convocaron luego de que los gobiernos de Fabián Alarcón y Rafael Correa, cumpliendo compromisos públicos previos, llamaron a consultas populares en las que se preguntaba si debía realizarse una Asamblea Constituyente. Las asambleas se convocaron cuando ganó el "sí" en las urnas.
14. En 1977, en medio de la movilización social, las Fuerzas Armadas retiraron su confianza al presidente Abdalá Bucaram, que luego fue depuesto por el Congreso y reemplazado por un "presidente interino" que no estaba previsto en la Constitución. Fue ratificado luego por un plebiscito. La convocatoria a la Constituyente de 2007-2008 fue precedida de una disolución del Congreso que, aunque fue muy popular, rompía las reglas constitucionales vigentes.
15. Los estudios sobre historia constitucional en el Ecuador abordan el tema desde la evolución de las doctrinas jurídicas. El único que asume una visión en que además se considera las condiciones políticas que rodearon a las asambleas que las dictaron es el libro ya citado de Arízaga Vega, *Las Constituyentes*.

to y referente del sistema jurídico. En el Ecuador, luego de varios intentos de formular un Código Civil que no tuvieron éxito, se resolvió adoptar el chileno en su integridad a inicios de las sesenta del siglo XIX.[16] Había sido preparado por Andrés Bello, que incorporó en él las principales instituciones de la tradición española y las innovaciones del Código francés. Fue, en varios sentidos, una obra fundamental, bien estructurada y útil para su aplicación. Desde que fue adoptado, el Código Civil se constituyó rápidamente en base del sistema jurídico, ya que allí estaban reguladas la vida de las personas, naturales y jurídicas, la familia, la propiedad, los contratos y sucesiones.

El Código Civil se ha mantenido en vigencia década tras década con pocas reformas, que fueron preparadas y dictadas, a veces por las legislaturas y otras por las dictaduras. En varios casos, la vigencia de una nueva Constitución que había introducido innovaciones importantes en los principios o las garantías, provocó la reforma del Código Civil. Pero en la mayoría de los casos, las innovaciones constitucionales pudieron ser aplicadas solamente cuando se reformó el Código.[17] Frente a la inestabilidad y constante ruptura y nueva redacción de las constituciones, el Código Civil se mantuvo como el eje del sistema jurídico. En su título preliminar estaban, y aún están, las normas generales para interpretación de las leyes, que también se invocan para interpretar la Constitución. Alrededor de sus cuatro libros se organizó la enseñanza del Derecho. En contraste con el escaso desarrollo de las doctrinas constitucionales, hay una amplia producción de doctrina jurídica civil.[18]

Solo desde el fin de los años sesenta del siglo XX, y con mayor fuerza desde los noventa, cuando el Derecho civil perdió su predominio en el ámbito jurídico con el desarrollo de otras ramas de la legislación privada, social y pública, la Constitución fue aceptada en la práctica, como el referente fundamental del sistema jurídico.

Con estas advertencias de carácter general se esbozará una breve historia de la evolución constitucional del Ecuador. No se lo hará considerando las constituciones de una en una, en secuencia temporal o diacrónica, como varios autores lo han hecho en el pasado, sino que se estudiarán los tres períodos de la vida republicana del país, considerando la evolución de los contenidos constitucionales: la forma o carácter del Estado, las cuestiones "dogmáticas", y la estructura del Estado o parte "orgánica". Esta apretada síntesis, así presentada, permitirá apreciar el desarrollo de las instituciones con sus continuidades y rupturas. Preferiremos esta aproximación no solo por las limitaciones de espacio, sino sobre todo porque de esta forma se puede hacer un esfuerzo comparativo. Demás está advertir, de todas maneras, que este no es un trabajo de corte jurídico doctrina-

16. República del Ecuador, *Código Civil*, Quito, Imprenta de los huérfanos de Valencia por M. R. Jiménez, 1860.
17. Así sucedió, por ejemplo, con la igualdad de los hijos, sin distinción de los que habían nacido dentro o fuera del matrimonio.
18. Así es, en efecto, pero es significativo que la obra de mayor relieve en este campo que se ha escrito en el Ecuador es: Luis Felipe Borja, *Estudios sobe el Código Civil Chileno*, 7 vols., París, A. Roger y F. Chernoviz, 1901.

rio, sino una visión formulada desde la historia política, destinado a ofrecer una visión de conjunto de la evolución constitucional.

LAS RAÍCES

En medio del proceso independentista, una preocupación de los actores de los pronunciamientos autonomistas iniciales fue poner reglas para el funcionamiento de los gobiernos. Tal fue el caso del 10 de agosto de 1809, en cuya declaración ya se establecieron reglas para el funcionamiento de la Junta de Gobierno y sus dignatarios.[19] Tres años más tarde, los quiteños vieron la necesidad de contar con una Constitución más estructurada y emitieron los "Artículos del pacto solemne de sociedad y unión de entre las provincias que forman el Estado de Quito".[20] Los guayaquileños, por su parte, a partir de su declaración de independencia del 9 de octubre de 1820, adoptaron un "Reglamento".[21] Luego dictaron otras normas. Así regularon la vigencia de las garantías y el ejercicio del poder. Los cuencanos, por su parte, luego de su declaración de independencia el 3 de noviembre de 1820, adoptaron un *Plan de Gobierno*, que en realidad era una Carta Política o Constitución de lo que ya llamaron "República".[22] Esas fueron, en un sentido amplio, las primeras constituciones de lo que hoy es Ecuador.

En 1821 se dictó en Cúcuta la Constitución de la recién nacida República de Colombia, que había sido fundada dos años antes en Angostura. Para entonces ya las ideas independentistas prevalecían en América y la Constitución "establecía un gobierno de tipo republicano con separación de poderes y garantías para los derechos individuales. Mantenía algunos requisitos de propiedad e ingresos para ejercer el derecho del voto y determinaba que no solo el Presidente sino también el Congreso, deberían ser elegidos indirectamente por un sistema de asambleas electorales".[23] En el Congreso de Cúcuta no hubo mayores discrepancias sobre la adopción del sistema republicano, o respecto de la declaración de la Católica como religión de Estado, pero se dieron intensos debates respecto de si se debía adoptar por una república federal o unitaria. Al fin se impuso esta última tesis, pero las discrepancias se mantuvieron y aún más, se incrementaron, a lo largo de la corta vida de la república colombiana.

19. El texto puede consultarse en: Carlos de la Torre Reyes, *La revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1990, pp. 214-217.
20. "Artículos del pacto solemne de sociedad y unión de entre las provincias que forman el Estado de Quito", Constitución quiteña de 1812, en Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 13.
21. Reglamento Provisorio de Gobierno, redactado y firmado por José Joaquín de Olmedo, su presidente, Guayaquil, 11 de noviembre de 1820; José Joaquín de Olmedo, *Poesía-Prosa*, Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Puebla, Cajica, 1960, p. 433.
22. "Plan de Gobierno", adoptado en Cuenca, en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 15, *Documentos de la Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995, p. 74.
23. David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma: desde los tiempos precolombinos hasta nuestros días*, Bogotá, Planeta, 1999, p. 85.

Al formarse Colombia en 1819, el Congreso de Angostura incluyó como sus integrantes a la antigua Capitanía General de Venezuela y a Nueva Granada, que no se habían liberado del todo aún, y también a la Audiencia de Quito, que estaba controlada por los realistas. Cuando en 1821 se adoptó la Constitución de Cúcuta, no hubo ningún diputado de lo que se llamó el "Distrito del Sur", es decir, la antigua Audiencia de Quito. Solo en 1822, Quito, Azuay y Guayaquil, cada cual en pronunciamiento aparte, se incorporaron a Colombia. Desde entonces la Constitución colombiana rigió en estas tierras, hasta que se disolvió el país en 1830. Sin embargo, las líneas generales de la Constitución colombiana y algunas de las leyes de la disuelta república siguieron vigentes más allá de la fundación del nuevo Estado del Ecuador.[24]

EL ESTADO NACIONAL ECUATORIANO

El Ecuador, tal como lo conocemos, no existió desde siempre. Tuvo un origen histórico en 1830, cuando se estableció como Estado, y desde entonces ha tenido un largo y conflictivo proceso de desarrollo y consolidación. Desde luego que el nuevo Estado no surgió de la nada. Tuvo sus raíces en la Época Aborigen y en los antecedentes coloniales, pero solo a fines del siglo XVIII surgieron los primeros rasgos de la identidad quiteña y de las otras regiones que luego conformaron el Ecuador. En la Independencia se rompió el vínculo colonial y se pusieron las bases de los nuevos países. Así, se podría decir:

> El Ecuador es un Estado-nación que surgió al fin de la Colonia y en la Independencia y se constituyó en 1830. Se fue desarrollando, en medio de un conflictivo proceso, fundamentalmente por la acción de sus estructuras de dirección política y por la creciente aceptación de los ecuatorianos de ser parte de una comunidad. Las clases dominantes fueron imponiendo su visión nacional, pero también los sentimientos populares se fueron incorporando a ella, a lo largo de un proceso dialéctico. El Estado nacional ecuatoriano expresa en su historia los enfrentamientos de los sectores dominantes y el pueblo, de la dominación étnica sobre los indígenas y negros, del centralismo frente a las regiones.[25]

Ecuador no se hizo solo "desde arriba". Los sectores dominantes incorporaron en sus proyectos nacionales elementos de las culturas populares o subalternas. En muchos casos, leyendas populares, tradiciones regionales y prácticas locales se han convertido en ejes de las naciones modernas. Y el Ecuador no es una excepción. De este modo se fue ampliando la "comunidad nacional", pero también fueron explicitándose sus contradicciones regionales, étnicas y de clase.

En términos generales, se define a la nación como una comunidad de personas históricamente desarrollada, de tradiciones, cultura, lengua y objetivos comunes. Esa comunidad es vista como unidad geográfica, ubicada en un terri-

24. Ese fue, por ejemplo, el caso de la polémica "Ley de Patronato", cuya vigencia se invocó en el Ecuador hasta la década de los sesenta del siglo XIX.
25. Enrique Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2009, p. 55.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR SIB-UCE

torio. A estos elementos humanos, psicológicos, culturales y territoriales debe añadirse que la nación se configura y consolida con lazos económicos, principalmente el mercado, que coadyuva a integrarla.[26] El rasgo fundamental en la nación es la autoconciencia. Por eso se dice que una nación es una "comunidad imaginada".[27] A su vez, se concibe al Estado como un conjunto de personas sujetas a una autoridad soberana dentro de un territorio. Elemento fundamental del estado es el conjunto de ciudadanos y ciudadanas, es decir, el "pueblo".[28] Y también la autoridad.

Es importante subrayar, a la luz de lo dicho, que no hay naciones sin una base estatal concreta y sin un esfuerzo consciente por crearlas y desarrollarlas, que se da desde el estado. La presencia de los estados consolida las naciones.[29] En Ecuador, como en el de otros en América Latina y el mundo, el desarrollo histórico de la nación está sujeto al del estado. Eso sucede en medio de procesos complejos, en los que la acción del poder constituido es importante, al mismo tiempo que la presencia de los pueblos. Por ello no podemos hablar de los dos elementos separados sino de estado-nación o estado nacional. Este fenómeno que ha dominado en el mundo desde el siglo XIX. Un estado-nación es aquel que forja a lo largo de la historia una comunidad nacional que lo cohesiona y justifica.

Nuestras constituciones han utilizado los términos "Estado" y "Nación" en forma diversa, no siempre con la misma significación y contenido. En algunos casos ha distinguido las dos realidades, pero por lo general se ha identificado al Estado del Ecuador con la Nación ecuatoriana o inclusive con el "pueblo" o la "ciudadanía". Esto debe tomarse en cuanta al analizar el desarrollo constitucional del Ecuador. Ese desarrollo constitucional se ha dado en el marco de la evolución del Estado nacional. En la vida de los Estados-nación hay una línea de continuidad en el tiempo, pero también discontinuidades. Por ello se puede establecer los momentos en que se dan cambios en la identidad o la percepción social de la nación. En la trayectoria histórica de los Estados nacionales se dan varios "proyectos nacionales". Cada uno de ellos es impulsado por las élites que controlan el poder político, y aceptado por sectores sociales que, manteniendo una condición subalterna, se sienten parte de la comunidad nacional.

En la vida republicana del Ecuador, luego de los antecedentes coloniales, independentistas y grancolombianos, se han sucedido tres proyectos nacionales que, a su vez, marcan tres períodos históricos. El primer período se extendió entre 1830 y 1895, con él predominó una sociedad tradicional expresada en el Estado Oligárquico Terrateniente, con escasa vinculación internacional, en el marco del "Proyecto Nacional Criollo". En el segundo período, entre 1895 y 1960, avanzaron las relaciones capitalistas en la sociedad, con una fuerte inser-

26. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 53.
27. Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen de la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
28. Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2006, 2.ª ed., p. 53.
29. Tomás Pérez Vejo, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Oviedo, Nobel, 1999, p. 129.

ción en el sistema internacional, bajo el predominio del Estado laico y el "Proyecto Nacional Mestizo". El tercer período está inconcluso y todavía lo estamos viviendo. Desde los años sesenta del siglo pasado, en un mundo crecientemente globalizado, el capitalismo ha modificado fuertemente a la sociedad ecuatoriana, que ha sufrido profundos cambios y se ha empeñado en la construcción del "Proyecto Nacional de la Diversidad".

EL PROYECTO NACIONAL CRIOLLO (1830-1895)

La forma de Estado

La primera Constitución ecuatoriana, expedida el 11 de septiembre de 1830 por el Congreso de Riobamba, siguió las líneas generales de la Constitución colombiana de Cúcuta. Adoptó sin mayor discusión el régimen republicano, con un gobierno "popular, representativo, alternativo y responsable".[30] Pero, si el régimen republicano se mantuvo de allí en adelante, las tendencias monárquicas seguían muy fuertes en sectores de élite, que temían la movilización popular que el "igualitarismo" republicano traería. Por ello, las repúblicas andinas, entre ellas Ecuador, en realidad "funcionaron como remedos de monarquías, y sociedades liberales con religión de Estado".[31]

La Constitución se dictó "En nombre de Dios, autor y legislador de la sociedad", invocando al Ser Supremo como fuente de la autoridad. La mayoría de las diez constituciones que se dictaron hasta 1895, mantuvieron esa fórmula. Pero las de 1843 y 1861 prescindieron de la declaración y simplemente indicaron que la Asamblea dictaba la siguiente Constitución. La de 1878 expresamente inicia con esta declaración: "La Asamblea Nacional, en nombre y por la autoridad del pueblo ecuatoriano, decreta la siguiente Constitución Política de la República del Ecuador".[32]

Una cuestión fundamental fue la declaración constitucional sobre el sujeto de la soberanía, que en tiempos coloniales era atributo del monarca español. En las constituciones fundacionales de las repúblicas americanas, esa soberanía se adjudicó a la nación o al pueblo y la ejercía el Estado, que tenía independencia para controlar el territorio y organizar la sociedad, conservando un monopolio, a veces precario, de la fuerza a través de la Fuerza Pública, y mediante la emisión de leyes y otras normas. Los Estados dirigían las sociedades, organizaban la

30. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 7, en E. Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 15, *Documentos de la Historia del Ecuador*, p. 135.
31. Germán Carrera Damas, "República monárquica o monarquía republicana", en *Historia de América Andina*, vol. 4, *Crisis del régimen colonial e independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Libresa, 2003, p. 376.
32. Esta decisión se debió a la influencia de los liberales que impulsaron la dictadura de Veintemilla y la apoyaron en sus primeros años. Fue muy duramente combatida por el clero y las conservadores.

autoridad mediante la represión y el consenso, reproduciendo y consolidando el poder social, es decir, expresando la dirección política de los grupos de poder.

Las constituciones decimonónicas establecieron que "la soberanía reside en la Nación". La de 1850 la definió así: "La Nación ecuatoriana es la reunión de todos los ecuatorianos, bajo un mismo pacto de asociación política. Es una, indivisible e independiente de todo poder extranjero, y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".[33] Pero tres constituciones, las de 1845, 1852 y 1861, establecieron que la soberanía reside en el pueblo, como una declaración de corte más democrático.

La primera Constitución estableció un "Estado del Ecuador" independiente, que "se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia", que tendría un "Gobierno general".[34] Pero esta ambigua definición, de influencia bolivariana, no prosperó. Los países que conformaron la antigua Colombia ni intentaron confederarse. En poco tiempo se vio que su unión no era viable. La Constitución de 1835 ya no hizo mención a la confederación colombiana y se refirió sin más a la "República del Ecuador" como "una e indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero".[35] Así se mantendría en el futuro.

La primera Constitución establecía el territorio con los tres departamentos. Desde la de 1835 se lo dividió en las provincias que ya existían y también las islas Galápagos, que se incorporaron en 1832. Desde 1852 se lo definió a partir de las antiguas provincias de la Audiencia de Quito. Se hizo también referencia al respeto a los tratados limítrofes vigentes o que se suscribirían en el futuro.

La Constitución de 1830 estableció: "La Religión Católica, Apostólica, Romana es la religión del Estado. Es un deber del Gobierno en ejercicio del patronato protegerla con exclusión de cualquier otra".[36] Todas las diez constituciones del período mantuvieron esa norma absolutamente excluyente, salvo de la 1843, que declaró que la Católica era la religión del Estado, "con exclusión de todo otro culto público", lo cual era una tímida apertura a otros cultos en forma privada.[37] La declaratoria de la confesionalidad del Estado definió un carácter fundamental de la República, y dio paso a una polémica que duraría más de un siglo.

Durante los primeros treinta años, con protestas del clero y Vaticano, se mantuvo el patronato. Pero desde los años sesenta se negoció un "Concordato" con la Santa Sede, que reguló las relaciones Estado-Iglesia, manteniendo atribuciones de aquel sobre esta, con un limitado patronato, pero reconociendo a la jerarquía eclesiástica una suerte de monopolio ideológico, con atribuciones de control educativo y censura, que se transformaron en fuente de innumerables

33. Constitución de la República del Ecuador, 1850, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, art. 1, p. 123.
34. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 3.
35. Constitución de la República del Ecuador, 1835, art. 2, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, pp. 49-50.
36. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 13.
37. Ese fue un triunfo aislado de Rocafuerte, que luego tuvo que retirarse de la Convención y exiliarse. Pero dio pie para que el clero rehusara jurar la Constitución y rechazara esa norma en todas las siguientes.

conflictos entre los intelectuales seculares y el clero. La jerarquía, sin embargo, mantuvo su poder, aliada al latifundismo. Ya cerca del fin de siglo, en 1894, el Senado expulsó a uno de sus miembros, el liberal esmeraldeño Felicísimo López, quien había sido excomulgado por el obispo Schumacher.[38]

Las constituciones distinguían dos calidades de ecuatorianos: por nacimiento y por naturalización. Los primeros eran los nacidos en el territorio nacional de padres ecuatorianos. Posteriormente se amplió a los hijos de ecuatorianos que se domiciliaran en el país. La Constitución de 1884 no distinguió entre las dos calidades. Todas las constituciones establecieron que para ser presidente se requería ser ecuatoriano por nacimiento. Pero las de 1830 y 1843 establecieron, con dedicatoria al general Flores, que también se consideraría tales a los nacidos fuera que estuvieran al servicio del país.

La Constitución de 1830 identificó la ciudadanía con la posibilidad de elegir y ser elegido, que quedó restringida a un reducidísimo grupo. Requería ser varón, mayor de veintidós años, alfabeto, propietario o "ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente o jornalero".[39] Desde la Constitución de 1835 la edad mínima para la ciudadanía fue de veintiún años, o dieciocho para los casados. La mayoría de la población quedó excluida, no solo por las restricciones mencionadas, sino también por la segregación étnica. Los indígenas no podían ejercer directamente los derechos, sino a través de los curas párrocos, nombrados sus "tutores y padres naturales".[40] Los negros carecían de derechos. Buena parte de ellos eran esclavos, para quienes no llegaron las declaraciones de libertad e igualdad. En las elecciones eran determinantes las influencias de los latifundistas y los curas, que inducían el voto de sus clientelas locales.

La votación censataria (es decir por censo de fortuna) se mantuvo por tres décadas. La Convención Nacional de 1861, luego de un acalorado debate, suprimió el requisito de propiedad para ser elector.[41] Pero se mantuvo para ser elegido,

38. La Comisión Calificadora informó que la elección era legal, pero indicó que no podía ejercer la función por hallarse excomulgado. No había base jurídica para ello, pero el Senado, en el que había una mayoría de conservadores, entre ellos seis obispos y clérigos, lo excluyó (González Suárez, que era senador, se ausentó para no votar). López había escrito: "nunca he sido enemigo de la religión de Jesucristo", pero sostenía que las rentas eclesiásticas eran nacionales y debían "estar sujetas al juzgamiento del Tribunal que la Nación ha instituido para este efecto". *El Globo*, n.° 1584, Guayaquil, 30 de noviembre de 1992.
39. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 9.
40. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 68.
41. Juan José Flores, que era presidente de la Convención, se opuso a "que se conceda el derecho de sufragio hasta a los vagos, que son los verdaderos zánganos de la colmena". Otro diputado conservador opinó: "Que el mayor de 21 años, por el mero hecho de ser hombre tenga derecho a elegir, me parece una monstruosidad". El diputado Sarrade resumió la posición contra el requisito de propiedad: "1. Porque ataca el dogma de la soberanía popular, arrancando el poder de todos para ponerlo en manos de unos pocos. 2. Porque ultraja a los derechos del hombre, suponiendo como condiciones de virtud las ciegas concesiones de la fortuna. 3. Porque injuria a la Patria suponiendo que hay ciudadanos vivientes sin oficio ni industria. 4. Porque castiga la pobreza humillándole con la privación de un derecho. 5. Porque se opone a tomar la población como base de la representación...". Al fin ganó la propuesta. República del Ecuador, *Diario de los trabajos de la Convención Nacio-*

y se eliminó en 1884. De esta manera se amplió significativamente el electorado. Pero en la Constitución de 1869 se estableció un nuevo requisito para la ciudadanía: ser católico. Su mentalizador, García Moreno, insistía en que era necesario "poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestra creencia religiosa" y también "investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir los embates de la anarquía".[42] De esa forma, aparte de someter la soberanía nacional al poder del clero, se le dio un instrumento para excluir de la ciudadanía y del servicio público con la excomunión. La norma rigió hasta que en 1876 la dictadura de Veintemilla derogó la *Carta Negra*, pero como hemos visto, su espíritu se mantuvo mientras duró el predominio conservador.

Al principio, la norma era: "El pueblo no ejerce por sí mismo otra función de soberanía, que la de sufragar en las elecciones primarias en la forma, y las calidades que determinan la Constitución y la ley".[43] Las elecciones se realizaban en asambleas parroquiales, que designaban delegados para que, en unos casos las asambleas cantorales y en otras las provinciales, eligieran miembros del Congreso, que a su vez elegía al presidente de la República y otros altos funcionarios. En 1852 se estipuló que las elecciones se realizarían en "asambleas populares", una suerte de "colegios electorales" similares al de Estados Unidos. El sistema funcionó solo una vez (en 1856) ya que en 1861 se estableció el "sufragio universal" de varones alfabetos mayores de veintiún años. De esta forma, se amplió el electorado. En la elección de Antonio Borrero (1875) el total de votos fue de 45.056. En la de 1892, que ganó Luis Cordero, el total fue de 62.868.[44] En algunas constituciones se estableció limitación para que fueran elegidos quienes tenían mando o jurisdicción en la parroquia, cantón o provincia respectivos, pero se mantuvo el derecho de militares y clérigos para elegir y ser elegidos.

El Ecuador nació regionalizado. Por ello, por declaración constitucional (art. 1) el Estado se constituyó como una unión de los antiguos departamentos que correspondían a las regiones: Sierra centro norte, Sierra sur y Costa, cuyos ejes eran Quito, Cuenca y Guayaquil. La primera Constitución no lo estableció expresamente, pero dio al país una estructura unitaria. Las que le siguieron fueron mucho más explícitas en este sentido. Pero esa estructura unitaria fue disputada por tendencias locales y regionales. La primera Constitución mantuvo los antiguos departamentos (Azuay, Guayas y Quito) como unidades político-administrativas. Se dio una fuerte oposición entre quienes defendían la existencia de los

nal reunida en la Capital de la República el año de 1861, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861, pp. 164-170.

42. "Mensaje del Presidente Interino a la Convención de 1869", en Alejandro Novoa, *Recopilación de mensajes dirigidos por los presidentes y vicepresidentes de la República, jefes supremos y gobiernos provisorios, a las convenciones y congresos nacionales*, tomo III, Guayaquil, Imprenta A. Noboa, 1900, p. 105.
43. Constitución de la República del Ecuador, 1843, art. 5, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, p. 74.
44. En 1875, Borrero obtuvo 38.637 votos, 3.583 Julio Sáenz, y 2.836 Antonio Flores. Esa elección se realizó bajo condiciones de libertad y con enorme participación. En 1892, Cordero alcanzó 36.557 votos y Camilo Ponce 26.321. Esa elección fue también bastante libre. Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1982, pp. 182 y 196.

tres departamentos y quienes pugnaban por su abolición, dejando a las provincias como las unidades de división territorial y administrativa fundamentales. Los funcionarios del gobierno central defendieron esta última tesis para preservar el estado unitario.[45]

En 1835 se suprimieron los departamentos, pero los privilegios regionales se mantuvieron. Uno de los más importantes era mantener las "tesorerías" separadas en Quito, Guayaquil y Cuenca, que manejaban las rentas de cada uno de los antiguos departamentos. Otro era el derecho a elegir un número igual de legisladores (senadores y diputados), sin que pesaran las desproporciones de población o electorado. Esta práctica constitucional, de la que dependía el balance en la composición de los parlamentos, era una clara ventaja para Guayaquil y el Austro, menos poblados que Quito.[46] Eso generó conflictos. Inclusive, se puso como condición la "paridad" para mantener la unidad del Ecuador. Un pronunciamiento cuencano manifestaba en los años treinta: "El Jefe Supremo convocará a una Convención ecuatoriana para que constituya la Nación, debiendo concurrir a ella igual número de representantes por parte de este Departamento al de cada uno de los de Quito y Guayaquil, sin cuya circunstancia se protesta que el Azuay dejará de pertenecer al cuerpo político del Ecuador".[47]

Por treinta años (1830-1860) se mantuvo la representación "paritaria" y no proporcional en la composición del Congreso. Los departamentos ya no existían, pero se mantenían los centros de poder regional, que fueron los protagonistas de una crisis de disolución en 1859, cuando el país entró en trance de desintegración y quedó dividido en cuatro gobiernos, uno de los cuales se autodenominó expresamente "Distrito Federal Lojano".[48] En la Convención de 1861, reunida luego de la crisis, se suprimieron los privilegios departamentales y se estableció la provincia como unidad de gobierno seccional y la representación en las elecciones se hizo a base de su población.[49]

Al contrario que en la mayoría de Latinoamérica, el federalismo tuvo escaso respaldo en el naciente Ecuador. Muy pocas veces se reclamó la adopción de un sistema federal.[50] Pero, como hemos visto, las tendencias a la descentralización,

45. Juan Maiguashca, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", en Juan Maiguashca, edit., *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC / IFEA, 1994, p. 361.
46. Según la Constitución de 1835, las provincias del antiguo departamento de Quito (Imbabura, Pichincha y Chimborazo), que tendrían alrededor de 400.000 habitantes elegirían entre todas seis senadores y diez diputados; las del antiguo departamento de Guayas (Guayaquil y Manabí), que tendrían menos de 100.000 habitantes, elegirían igualmente seis senadores y diez diputados.
47. Alfredo Pareja Diezcanseco, *Historia de la República*, tomo I, Guayaquil, Ariel, 1974, p. 46.
48. Genaro Eguiguren Valdivieso, *El Gobierno federal de Loja: la crisis de 1858*, Quito, Corporación Editora Nacional / Municipio de Loja, 1992.
49. Enrique Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2011, p. 24.
50. Una excepción fue la propuesta de Eloy Alfaro como Jefe Supremo de Manabí y Esmeraldas, quien planteó que los antiguos departamentos de Quito, Guayas y Azuay pasaran a

en cambio, tuvieron mucha fuerza y presencia permanente. El rasgo más notable del Ecuador en sus primeras décadas de vida fue la desarticulación económica y la dispersión del poder político. Durante todo el siglo XIX se ensayaron varias fórmulas para conciliar la forma unitaria de Estado con la descentralización.

Se podrían añadir muchas observaciones sobre el carácter del Estado ecuatoriano en el siglo XIX, pero es importante plantear una de fondo. La que se consideró como una inadecuación de normas "avanzadas" frente a la realidad al fundarse la República. "Estas declaraciones constitucionales de corte igualitario y libertario, dice Hurtado, no tienen sentido porque se las reconoce restrictivamente o porque la estructura económica no permite su aplicación".[51] Dicho de otra manera, la raíz de los conflictos y el caos iniciales sería el haber adoptado paradigmas de libertad y democracia en vez de ser "realistas" en las fórmulas legales. Julio Tobar Donoso expone con claridad el argumento:

> Era de creerse que los patricios ecuatorianos, escarmentaron por las vicisitudes de Colombia, debidas a desapoderadas utopías políticas y a los desmanes de la demagogia, pensasen maduramente en la urgencia de dar a su patria una Constitución ajustada a sus circunstancias y que reflejasen con exactitud la fisonomía nacional, sin tratar de embellecerla con pueriles artificios. En la entraña de la colonia, en la sangre del pueblo, residía, penetrándole todo su influjo, el principio de autoridad que encauzaba el individualismo propio de la raza y disciplinaba, siquiera fuese débilmente, las fuerzas incipientes. Ese principio, en virtud de las teorías filosóficas en boga, fue sustituido en la mayoría de las constituciones americanas, repentinamente, con el de la libertad, del cual no habían verificado experiencia alguna en la piedra de toque de los hechos. A grandes saltos se hizo también el tránsito de instituciones aristocráticas a un sistema casi absoluto de igualdad.[52]

El autor indica, refiriéndose a Chile, que otros pueblos de América "no han tenido de pretender asemejarse, desde su nacimiento, a los de Europa".[53] Y añade que nuestros países "que todos sus antecedentes exigían un Estatuto legal, conservador y fuerte, que diese a la Autoridad toda copia de poderes indispensables para mantener el orden", añadiendo luego: "Prescindieron de todos los vínculos y jerarquías sociales y económicas que establecían la trabazón colonial; y crearon su Constitución con factores esencialmente diferentes de los históricos. Ninguna institución nueva podía remplazar a los lazos formados por el tiempo y el pueblo nació a la vida republicana, de modo amorfo e inorgánico, sin disciplina ni contextura interior, que le diese la necesaria cohesión".[54]

ser estados federales. Cfr. Eloy Alfaro, "Segundo mensaje del Jefe Supremo de Manabí y Esmeraldas a la Convención Nacional", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes*, t. III, p. 191. Pero esta idea, influida quizá por el federalismo colombiano de entonces, no prosperó. El propio Don Eloy, cuando llegó al poder, se convirtió en el mandatario más centralista de la historia ecuatoriana.

51. Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977, p. 71.
52. Julio Tobar Donoso, "Desarrollo constitucional de la República del Ecuador", en Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1995, p. 11.
53. *Ibíd.*, p. 11.
54. *Ibíd.*, p. 12.

Pero la verdad es que no se dio esa realidad de "democracia excesiva". El nuevo Estado trajo innovaciones, pero fue, en muchos sentidos, una continuación del Estado colonial y nació caracterizado por profundas diferencias socioeconómicas, étnicas y regionales. Por ello se tuvo que establecer un régimen político en el que se aceptaron algunas formas republicanas, pero se mantuvieron continuidades del régimen monárquico.[55] Se fundó una república asentada en la regionalización, el robustecimiento de la propiedad, la reconstitución del poder legal y la exclusión de la mayoría de la población, es decir de mujeres, indígenas, negros y no propietarios. Fue un Estado Oligárquico Terrateniente, es decir asentado en la regionalización y en el ejercicio y la disputa por el poder de los grandes "señores de la tierra" dueños de las haciendas, sobre la mayoría campesina y la población toda.[56]

Los fundadores del Ecuador se plantearon un proyecto nacional que concebía al naciente país como una continuación de la hispanidad. Los "señores de la tierra" que habían subordinado a los artesanos, pequeños propietarios y a la mayoría de la población que era indígena, mantuvieron bajo fórmulas republicanas la discriminación étnica y la sociedad corporativa y estamentaria del coloniaje, asentada en desigualdades institucionalizadas. Al mismo tiempo se enfrentaron entre sí en una larga disputa regional, que expresaba la desarticulación prevaleciente. "Los notables latifundistas criollos veían a la nación ecuatoriana como la presencia y la superioridad del 'Occidente cristiano' de espaldas a la realidad andina, indígena y mestiza. No pudieron jugar el papel unificador del país". Fue así como "el Estado Oligárquico Terrateniente se asentó en la ruptura entre élites latifundistas y pueblo. Los dirigentes, los legisladores, las autoridades del recién nacido Ecuador se autoidentificaban como "criollos", es decir españoles blancos herederos del legado cultural europeo. (...) Con visiones eminentemente racistas reforzadas por la religión y el 'principio de autoridad', consideraban su 'derecho natural' dirigir un país en el que eran minoría; despreciaban a los mestizos y a los mulatos y los utilizaban como intermediarios de la dominación".[57]

Lo dogmático

Las constituciones del siglo XIX se circunscribieron principalmente a organizar el Estado, la ciudadanía y las atribuciones de los poderes. Más bien que enfatizar en los derechos y garantías, la preocupación fundamental de los legisladores era el restablecimiento del poder interno. Todas las constituciones dedi-

55. Germán Carrera Damas, "República monárquica o monarquía republicana", p. 357.
56. La denominación Estado Oligárquico Terrateniente "permite caracterizar a la forma de Estado en el Ecuador decimonónico por sus dos elementos básicos. En primer lugar, la naturaleza precapitalista de la sociedad, caracterizada por las relaciones productivas prevalecientes, donde las clases dominantes terratenientes transferían al Estado sus intereses de dominación y los rasgos corporativos y autoritarios de sus visones ideológicas. En segundo lugar el carácter oligárquico de la dirección política, que se dio en el Ecuador de inicios de la República en medio de la inestabilidad y la dispersión". Enrique Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, p. 24.
57. *Ibíd.*, pp. 24-25.

caron a este aspecto una alta proporción de su articulado. No se distinguía, por tanto, lo que años después se conocería por la "parte dogmática", que establecía los principios, garantías y derechos, y la "parte orgánica" que normaba el funcionamiento del aparato estatal. Las nueve primeras constituciones dedicaron un título, casi al final del texto, a las garantías, que fueron creciendo y aclarándose de un texto constitucional a otro, aunque en algunos casos se produjeron retrocesos. Solo en 1878 se resolvió incluir al principio, luego de la ciudadanía y los derechos y deberes políticos, el articulado sobre las garantías. También en esa Constitución, por propuesta de Pedro Carbo, el artículo 16 estableció: "La nación ecuatoriana reconoce los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales".[58] Un paso de veras importante.

Las garantías reconocidas en los textos constitucionales cubrían varios aspectos. Uno fue, por lo general, referido al amparo que la ley debe dar a las personas, a las garantías de los procesos judiciales y a que nadie puede ser apresado sin proceso, privado del derecho a la defensa, ni distraído de sus jueces naturales. La igualdad ante la ley fue reconocida por primera vez en forma explícita en 1843. En 1845 se estableció: "Todo ciudadano se presume inocente y tiene derecho a conservar su buena reputación, mientras no se lo declare delincuente conforma a las leyes".[59] Este principio se mantuvo en las siguientes constituciones, extendiéndola a todos los habitantes.

Aunque en forma indirecta había varias disposiciones que garantizaban la vida de las personas, solo en la Constitución de 1878, redactada en medio de la apertura liberal del posgarcianismo, se reconoció expresamente la inviolabilidad de la vida. Ya en 1850, no sin debate, se había establecido: "Queda abolida la pena de muerte para los delitos puramente políticos; y en los casos en que las leyes la imponen, se conmutará en extrañamiento hasta por diez años".[60] Una disposición similar se incluyó en las constituciones de 1852 y 1861. En la de 1869 se la omitió y volvió la pena de muerte. Pero en 1878 se revirtió la tendencia y se abolió la pena de muerte para delitos políticos y comunes, salvo para el asesinato de los padres o "parricidio".

La Constitución de 1884 recogió la norma con la excepción de que la pena de muerte sí se aplicaría para asesinato en general. Pero, en el gobierno de José María Plácido Caamaño, que enfrentó las rebeliones montoneras, se realizó una polémica reforma constitucional que estableció: "No habrá pena de muerte para los delitos puramente políticos, excepto el de los que, armados y organizados como militares, alteren por la fuerza el orden constitucional. No son delitos políticos, aunque se amparen en un fin político, la traición a la patria, el parricidio, el asesinato, el incendio, el saqueo, la piratería y los de los militares en servicio activo".[61] Era una reforma con dedicatoria a los liberales insurgentes, uno de cuyos líderes, Luis Vargas Torres, fue ejecutado luego de un alzamiento armado.

58. Citado por J. Tobar Donoso, "Desarrollo constitucional de la República del Ecuador", p. 47.
59. Constitución de 1845, art. 116.
60. Constitución de 1850, art. 121.
61. *Constitución de la República del Ecuador*, 1884, art. 14, anexo con las reformas de 1887, Quito, Imprenta del Gobierno, 1887, p. 59.

Todas las constituciones garantizaron que nadie podía ser esclavizado y que quien entrara en el país esclavo, sería automáticamente libre, aunque la manumisión de quienes vivían en esclavitud recién se decretó en 1851. Solo en 1878 la Constitución reconoció la garantía de libertad personal y seguridad individual. La misma reconoció la libertad de sufragio y reunión, que se mantendrían en las siguientes. La libertad de asociación se reconoció por primera vez en 1869. La mayoría de las constituciones prohibieron el reclutamiento forzoso para el Ejército, pero la práctica se mantuvo.

La primera Constitución reconoció el derecho a la propiedad. Las siguientes lo ampliaron. Se prohibió la confiscación de bienes, aunque esa garantía fue constantemente violada por gobiernos constitucionales y dictaduras. Ya en 1835, la Constitución dispuso que se debía respetar la correspondencia privada y que "El autor o inventor tendrá la propiedad exclusiva de su descubrimiento o producción".[62] En general el derecho de propiedad era ilimitado, salvo por la prohibición de los mayorazgos, que se insertó desde 1835.[63] En algunos casos se prohibió también los títulos nobiliarios.

Todas las constituciones garantizaron la inviolabilidad del domicilio sin trámite legal previo, y prohibieron que las unidades militares se alojaran en casas privadas, aunque esto fue desobedecido frecuentemente. El derecho de libre tránsito en el territorio fue reconocido muy tempranamente. También se garantizó el crédito público y que no se podría cobrar impuestos o contribuciones si no lo disponía expresamente la ley. Desde 1830 se reconoció el derecho de petición para reclamar garantías ante el Estado. Al inicio podían ejercerlo solo los ciudadanos. Luego se extendió a todos los habitantes. Pero en ningún caso se podía invocarla en nombre del pueblo.

Una de las disposiciones constitucionales más debatidas y también violadas en el siglo XIX fue la libertad de expresión. Este fue un punto permanentemente conflictivo, ya que estaba vinculado con la lucha política concreta. Pero su vigencia se daba en el marco de una contradicción más de fondo, que el presidente Rocafuerte destacaba:

> A las declaraciones de la soberanía del pueblo, de la creación de un cuerpo legislativo, de la distribución de los poderes, de la libertad de imprenta, y otras semejantes, que son puramente democráticas, están la intolerancia de otros cultos fuera del romano, el reconocimiento de fueros privilegiados, el pupilage de los indígenas, y el status que de los establecimientos eclesiásticos y monacales han consagrado nuestras leyes coloniales. ¿Puede existir la democracia en medio de tales contradicciones

62. Este fue el principio del reconocimiento de la propiedad intelectual, que se mantuvo en las demás constituciones. Cfr. Constitución de 1835, art. 99.
63. El mayorazgo era una institución colonial por la cual la mayoría de la fortuna que legaba una persona, se convertía en una porción indivisible entregada al mayor de los hijos varones, con restricciones a su enajenación, dejando a los demás con reducidas participaciones. Se impedía la división del patrimonio, pero despojaba a la mayoría de los herederos e impedía la libre comercialización de las propiedades. Por ello, y porque normalmente venía junto con un título de nobleza, fue prohibido por la Constitución.

y en un país escaso de población, y cuando esta se compone de elementos heterogéneos?[64]

Las fórmulas adoptadas sobre libertad de expresión variaron de una Constitución a otra, pero en todas se establecieron responsabilidades ante la ley y en algunas límites morales y religiosos. En ciertas constituciones, las normas fueron muy restrictivas y en otras más amplias. La de 1969, por ejemplo, establecía: "Es libre la expresión del pensamiento, sin previa censura, por medio de la palabra o por escrito, sean o no impresos, con tal de que se respete la religión, la moral y la decencia; pero el que abusare de este derecho será castigado según las leyes y por los jueces comunes, quedando abolido el jurado de imprenta".[65] La de 1878, en cambio, determinaba que los ecuatorianos tenían "El derecho de expresar libremente sus pensamientos, de palabra o por la prensa, sujetándose a la responsabilidad que imponen las leyes. Jamás podrá establecerse la censura o calificación previa de los escritos".[66]

Bajo la vigencia de todas las constituciones, la libertad de expresión, sobre todo por la prensa, fue motivo de conflicto entre gobiernos y oposición, ya que en la práctica la garantía era violada con prohibiciones de circulación de los periódicos o ataques a las imprentas. La polémica decimonónica estuvo llena de estos enfrentamientos.[67] Pero si, aunque fuera en las normas se reconocía la libertad de imprenta, otro elemento de la libertad de conciencia, la libertad religiosa, no era siquiera mencionada. Como hemos visto, el Estado confesional debía proteger a la religión oficial y no podía permitir otros cultos. Los reclamos fueron numerosos, pero no lograron romper el poder del clero.

Como la educación pública estaba dominada por la Iglesia, fue un avance que la Constitución de 1878 permitiera la fundación de establecimientos educativos privados de tipo laico. También en esa Carta Política y en la de 1883 se estableció: "La enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, y la de artes y oficios, deben ser costeadas por los fondos públicos".[68] La educación pública ya era gratuita y García Moreno había hecho un enorme avance en su calidad y cobertura, pero era la primera vez que se establecía en la Constitución la obligatoriedad de llegar al menos a un nivel educativo, y que se constitucionalizaba lo que podría considerarse como un derecho de carácter social.

La Constitución de 1830 estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos y su derecho a no ser destituidos sin causa. También determinó que antes de empezar el ejercicio de sus funciones debían jurar la Constitución.[69] La

64. Vicente Rocafuerte, "Mensaje del Jefe Supremo del Ecuador a la Convención reunida en Ambato, 1835", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I, pp. 229-230.
65. *Constitución de la República del Ecuador*, 1869, art. 102, Quito, Imprenta Nacional, p. 28.
66. *Constitución de la República del Ecuador*, 1878, art. 8, Ambato, Imprenta Nacional, p. 6.
67. Uno de los más sonados fue el conflicto entre Juan Montalvo y el arzobispo Ignacio Ordóñez, a quien le dedicó su *Mercurial Eclesiástica*. Juan Montalvo, *Mercurial Eclesiástica*, Ambato, Instituto de Cultura Hispánica, s. f., edición facsimilar de la de 1882.
68. Constitución de 1878, art. 17, n.° 12.
69. Esta norma era muy importante porque obligaba a una declaración expresa. Sobre todo para los obispos y otros eclesiásticos, el juramente era una expresión de acatamiento del poder al Estado y de aceptación de su calidad de funcionarios públicos. Muchos se re-

de 1835 prescribió que para ejercer la función pública se debía estar en ejercicio de los derechos ciudadanos. Estas normas se repitieron en todas las constituciones posteriores. Desde la fundación de la República hubo preocupación por limitar la influencia política de los militares y se emitieron normas constitucionales en ese sentido.[70] Pero quedaron en letra muerta.

Como puede apreciarse, la cuestión fundamental no era si un derecho estuviera o no estipulado, sino el ámbito de su vigencia. Las constituciones de corte conservador eran más restrictivas y las de influencia liberal establecían garantías más amplias. Por otra parte, se debe considerar que en algunos casos, las garantías se reconocían solo a los ciudadanos, es decir que todas las mujeres y los pobres no podían invocarlas. Las constituciones de finales de siglo tendieron a que todos los derechos, salvo los políticos, se extendieran a todos los ecuatorianos. Las constituciones establecieron también el libre ingreso de extranjeros y el que estuvieran también cubiertos por los derechos y garantías generales que se reconocían para todos los ecuatorianos.

Desde que se expidió la primera Constitución, siguiendo las ideas vigentes entonces, se consideró que era la norma fundacional del Estado y que prevalecía sobre todas las demás normas. Pero solo en 1845 se introdujo una disposición expresa (art. 139), que estipulaba: "Toda ley que se oponga a esta Constitución no tendrá efecto".[71]

Lo orgánico

Con los antecedentes de varias constituciones emitidas durante la Independencia, especialmente de la de Colombia, se adoptó el sistema republicano con división de poderes. Para ello habían influido los propios procesos internos que impulsaron las formalidades democráticas, y el prestigio de la Constitución de Estados Unidos y de las ideas de Montesquieu.[72] Aunque precarias, las estructuras del Estado fueron desde el inicio muy importantes. Maiguashca destaca que ya el Estado "como institución" hizo acto de presencia desde 1830 y que "lejos de ser un factor secundario, fue el motor principal de la integración nacional durante todo el siglo XIX".[73] Aún más, el mismo autor, siguiendo a Kossok, hace notar que el Estado fue el instrumento institucional para la ulterior consolidación de la nación.[74]

En la Constitución de 1830 se estableció que el poder público se ejercería a través de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo lo ejercía el Congreso compuesto de una sola cámara. Las constituciones posterio-

sistieron al juramento, ya que varias constituciones invocaban el patronato y la de 1843 permitía otros cultos en privado y prohibía que los clérigos pudieran ejercer funciones de representación.

70. La Constitución de 1850 establecía: "La autoridad civil y la militar jamás estarán reunidas en una misma persona. Constitución de 1850, art. 118.
71. Constitución de 1845, art. 139.
72. Barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Albatros, s. f.
73. Juan Maiguashca, "El proceso de integración nacional en el Ecuador...", p. 355.
74. *Ibíd.*, p. 356.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR SIB-UCE

res, a excepción de la de 1850, establecieron el sistema bicameral, de modo que la legislatura se dividió en dos cámaras: senadores y diputados o representantes, electos por las provincias en igual número por cada uno de los tres antiguos departamentos. En 1861 se suprimió la base departamental y se estableció la elección por provincias, dos senadores por cada una de ellas y los diputados con representación proporcional.

Los requisitos para ser electos, aparte de ser ciudadanos y la propiedad mínima, que se suprimió en 1884, establecían una edad de veinticinco a treinta años para los diputados y de treinta a cuarenta para los senadores. La cifras variaron entre constituciones.[75] Al inicio se estableció para los legisladores un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. La "Carta de Esclavitud" (1843) determinó que los senadores durarían doce años y los diputados ocho. La "Carta Negra" (1869) estableció períodos de nueve años para los senadores y seis para los diputados. El Congreso se reuniría ordinariamente cada dos años, pero la Constitución de 1843 dispuso que cada cuatro. A fines de siglo se impuso una reunión anual de dos meses prorrogables por uno más. El Ejecutivo podía convocar a reuniones extraordinarias durante los recesos.

Desde 1835 se estableció: "Los Representantes y Senadores no serán jamás responsables de las opiniones que manifiesten en el Congreso y gozarán de inmunidad mientras duren las sesiones, van a ellas y vuelven a sus casas. No podrán ser acusados, perseguidos o arrestados, salvo en el caso de delito *infraganti*, si la cámara a que pertenece no autoriza previamente la acusación".[76] Esta disposición se mantuvo en todas las constituciones. Los legisladores defendieron muy insistentemente la inmunidad, considerada una garantía fundamental para el ejercicio libre de la legislatura.

El Congreso tenía a cargo aprobar las leyes, elegir a los altos funcionarios, declarar la guerra o el estado de sitio, otorgar las facultades extraordinarias al presidente de la República, autorizar empréstitos, decretar el máximo de miembros de la Fuerza Armada, conceder amnistías o indultos, crear impuestos, regular la moneda nacional, promover la educación pública, entre otras atribuciones. Una facultad muy importante era la aprobación de la "Ley de Presupuesto", que se emitía anualmente a base de un proyecto del Ejecutivo. Cada cámara tenía atribuciones específicas, pero las leyes se discutían y aprobaban en ambas. Una atribución que tuvo siempre consecuencias fue la de aprobar ascensos en los altos rangos de la Fuerza Armada.[77] Las constituciones más liberales dieron al Congreso atribuciones más amplias, las de corte autoritario las limitaron. Eso se reflejó de manera especial en la designación de altos funcionarios.

El Congreso tuvo la facultad de elegir presidente y vicepresidente de la República hasta 1852. Siempre mantuvo la atribución de posesionarlos y de

75. Veamos dos casos extremos. La Constitución de 1852 estableció la edad mínima de cuarenta años para ser senador. La Constitución de 1884 bajó la edad mínima de los diputados a veintiún años.
76. Constitución de 1835, art. 37.
77. Esta atribución la tenía el "Congreso Pleno", es decir, las dos cámaras reunidas. Generalmente esta atribución se refería a los ascensos a coroneles y generales.

aceptar o negar su renuncia. La Constitución de 1835, que adoptó el sistema legislativo bicameral, estableció que los altos funcionarios, entre ellos el presidente, el vicepresidente o los ministros, los miembros de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, pudieran ser sometidos a lo que luego se denominó "juicio político". La Cámara de Diputados o de Representantes debía presentar la acusación ante el Senado, que debía llevar adelante el juicio y resolver sobre la condena del acusado. Pero, por esta se circunscribía a lo político, solo podía disponer su destitución, suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía. Toda otra sanción o pena debía ser resuelta por el Poder Judicial.

Las constituciones establecieron un Poder Ejecutivo, ejercido por el presidente, quien era jefe del Estado y de gobierno. Esta característica no ha cambiado nunca.[78] Las condiciones para ser presidente variaron, como ya se ha observado anteriormente. Pero se mantuvo el criterio de que fuera ecuatoriano por nacimiento, salvo las excepciones ya mencionadas que favorecían a Flores. La primera Constitución estableció la edad mínima en 30 años. La de 1835 la subió a 35, aunque algunas la elevaron hasta los 40, concordando con los requisitos para ser senador. El período fue de cuatro años con reelección permitida solo pasando un período. Pero la Constitución de 1843 estableció un período de ocho años, y la de 1869 lo dejó en seis, ambas con reelección inmediata.

El Ejecutivo "era en la práctica el que mayor incidencia tenía en el Estado. contaba entre sus facultades la de mantener el orden interno y la seguridad exterior del Estado, dirigir el Ejército y la Marina, decretar estado de sitio, desterrar, conmutar sentencias de muerte, recaudar algunos impuestos y ejercer algunas atribuciones inherentes al 'Patronato' respecto de los funcionarios eclesiásticos".[79] Según la tendencia de cada Constitución se redujo o amplió las atribuciones del Ejecutivo, que en algunos casos pudo llegar a ejercer un poder incensurable.[80]

78. Solo en la Constituyente de 1883-1884, el general Francisco Xavier Salazar propuso un "gobierno plural", similar al suizo, en el que el Ejecutivo estaba integrado por nueve personas. La idea fue discutida, pero rechazada luego de un largo debate. Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy*, VI, *Diez años de civilismo*, Puebla, Cajica, 1967, pp. 18-36.
79. E. Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, p. 42.
80. Observa Pareja Diezcanseco sobre la "Carta Negra": "Facultades presidenciales muy crecidas. No responde el presidente ante el Congreso, sino ante un tribunal señalado por la ley, que lo puede juzgar previa autorización del Senado. Gobernadores, jefes y tenientes políticos nombrados, por primera vez, libremente por el presidente de la República (centralización). Se disminuye la vigilancia del Congreso sobre el Poder Ejecutivo. No dispone la obligación de informar al Congreso, ni obliga a los ministros de Estado a concurrir a las sesiones de la Legislatura. Algunas atribuciones: declarado el estado de sitio por el Congreso o, en su receso por el Consejo de Estado (enteramente en manos del Ejecutivo) y debido a ataque exterior o conmoción interna, el presidente puede ordenar allanamientos y registro de sospechosos; hacerlo prender, confinarlos o desterrarlos; prohibir publicaciones y reuniones que, a su solo juicio, favorezcan el desorden público; exigir contribuciones de guerra a los que promuevan o favorezcan guerra exterior o guerra civil; disponer juzgamiento militar a autores, cómplices y auxiliadores de invasión exterior o conmoción interna". A. Pareja Diezcanseco, *Historia de la República*, Quito, Editorial Universitaria, 1979, pp. 476-477.

El uso de las "facultades extraordinarias" por el presidente, o la declaratoria de "estado de sitio" fueron los puntos más debatidos de las atribuciones del Ejecutivo, que podía usar esos recursos con mayor o menor discrecionalidad. Las normas cambiaron mucho al respecto, pero la tensión se mantuvo entre quienes defendían las garantías y quienes favorecían "gobiernos fuertes". También fue un punto conflictivo, como lo es hasta hoy, la posibilidad mayor o menor del Ejecutivo de cambiar el contenido de la legislación emitida por el Congreso, mediante el ejercicio de la "objeción" o el "veto". Pero, más allá de estas discusiones, en realidad lo que estaba en juego era la idea de que la adopción del "presidencialismo" implicaba que el jefe de Estado, que para muchos era el caudillo que había reemplazado al rey, debía tener un enorme poder.

La primera Constitución estableció la existencia de un vicepresidente de la República, que reemplazaba al presidente en su ausencia. La mayoría de las constituciones mantuvieron esa institución, pero la de 1850 la suprimió, disponiendo nueva elección en caso de vacancia. La de 1869 dio la calidad de vicepresidente al ministro de lo Interior, nombrado por el presidente. La de 1878 estableció tres "designados" por el Congreso para el caso de subrogación.

La Constitución de 1830 estableció un ministro para el Ejecutivo. La de 1835 determinó: "Habrá tres ministros secretarios de Estado para el despacho: uno del Interior y Relaciones Exteriores; otro de Hacienda, otro de Guerra y Marina".[81] La norma se mantuvo hasta 1884 en que la Constitución no estableció el número de ministros y sus carteras, dejando desde entonces esa atribución al presidente. En pocas años se ampliaría el Gabinete con otras carteras. Los ministros eran responsables ante la Legislatura, a la que estaban obligados a informar. Podían ser juzgados por el Senado. Desde 1878 pudieron ser "censurados" por el Pleno del Congreso.

Según la mayoría de las constituciones, el presidente de la República nombraba los gobernadores de provincia, en ocasiones mediante ternas. Esta fue una atribución muy cuestionada y se cambiaron frecuentemente las normas, estableciéndose a veces la elección directa. Desde 1869 fueron de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo. La mayoría de las constituciones establecieron la existencia de "corregidores" o "jefes políticos" para los cantones o grupos de ellos, y de "tenientes" para las parroquias. Otras dejaron la regulación de la administración interna a leyes específicas.

Todas las constituciones del siglo XIX establecieron el "Consejo de Estado" o "Consejo de Gobierno", que ejercía ciertas funciones de control en receso del Congreso y realizaba algunos nombramientos. Su designación e integración varió mucho. A veces estuvo compuesto exclusivamente por el vicepresidente y los ministros. Otras incluyó también a ciudadanos electos por el Congreso. Desde 1878 se menciona entre las atribuciones del Congreso designar y aceptar las renuncias de los miembros del "Tribunal de Cuentas", pero no se establecen sus atribuciones.[82]

81. Constitución de 1835, art. 69.
82. Estas constaban en la ley y tenían que ver con la facultad de examinar la gestión econó-

El Poder Judicial gozaba de autonomía y funcionaba bajo el control de la Corte Suprema de Quito, a través de cortes superiores o de apelación y juzgados inferiores. Varios de estos, empero, eran dependencias de los municipios que designaban alcaldes municipales, jueces de primera instancia. Los magistrados de la Corte Suprema eran designados por el Congreso, a veces previa terna del Ejecutivo o el Consejo de Estado. Algunas constituciones establecieron un período de seis años, otras determinaron que era vitalicio o lo dejaron a la ley. Los ministros de las cortes superiores eran nombrados por el Congreso o por el Ejecutivo, con diversos procedimientos.

La Constitución de 1835 estableció: "La fuerza armada es esencialmente obediente, y su destino es, defender la independencia y la libertad del Estado, mantener el orden público, y sostener la observancia de la Constitución y las Leyes".[83] Pero, en realidad fue un actor político. "La evidencia sobre la participación política del ejército es abundante. Cuando los candidatos contendientes para las más altas dignidades no eran militares en servicio activo, se encontraba a muchos de estos suscribiendo manifiestos y respaldos. Cuando un golpe de Estado no se daba directamente en un cuartel y con la participación activa de oficiales y tropa, estos estaban al menos presentes en las 'asambleas de padres de familia', respaldando el pronunciamiento". La cuestión iba más allá "cuando un conflicto político no se resolvía por el enfrentamiento armado en medio de una guerra civil, la mera presencia de la fuerza militar inclinaba en muchos casos la balanza de una disputa o negociación entre las fracciones en pugna".[84]

Pese a las continuas quejas sobre los abusos del "militarismo", la fuerza armada era una necesidad del Estado Oligárquico Terrateniente. En 1839, Vicente Rocafuerte decía: "El ejército es en el día el más firme apoyo de las garantías sociales".[85] En su mensaje de 1841, el general Juan José Flores se refería al ejército como "escudo de la independencia y libertad".[86] Unos años más tarde, el ministro de Guerra declaraba que el Ejército "ha cumplido con la grandiosa misión de sostener la libertad, independencia y nacionalidad de la Patria".[87] En estas, como en otras expresiones similares se descubre que en la visión de los gobernantes, la fuerza armada era una institución vital para el naciente Estado-nación.

El ejército era una institución del Estado Oligárquico Terrateniente. Los gobernantes lo veían como un "Ejército nacional", es decir como una garantía de las instituciones nacionales republicanas. Para Flores era "escudo de la independencia y libertad". Urvina lo describía como "esa porción de patricios que se

mica de todos los funcionarios públicos. El tribunal estaba integrado por varios vocales que se dividían el examen de las causas, pero emitían sus sentencias como cuerpo.

83. Constitución de 1835, art. 88.
84. E. Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, pp. 83-84.
85. Vicente Rocafuerte, "Mensaje al Congreso de 1839", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I, p. 275.
86. Juan José Flores, "Mensaje del Presidente al Congreso Nacional, 1841", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I, p. 330.
87. Memoria de Guerra y Marina, 1856, p. 1.

privan de las dulzuras y consuelos del hogar doméstico y se someten al yugo de las armas, para velar en la conservación de la paz, para sostener las libertades públicas, para garantizar el derecho a la vida y las propiedades de sus compatriotas".[88]

Aunque la Constitución declaraba no deliberante, al constituirse como garante de la vigencia del orden establecido, el ejército expresaba los intereses de quienes dirigían el Estado. Pese a declaraciones sobre representar el "interés colectivo", el ejército buscaba mantener el monopolio "legítimo" de la represión y la violencia, para sostener la vigencia de la autoridad y del régimen de propiedad.[89] Más allá de la retórica oficial, la fuerza armada debe ser concebida como una institución del Estado, es decir funcional al fin y al cabo a los intereses que este representaba. En una sociedad como la ecuatoriana de los inicios de la república, la "independencia", la "libertad", la "paz", el derecho a la vida, no eran valores universales, sino atributos de unos pocos. El ejército era el mecanismo de preservación del "orden", que en último análisis era interés corporativo de los sectores dominantes.

Uno de los elementos en que se manifestó con mayor nitidez la continuidad colonial fue la permanencia de los cabildos en los municipios republicanos. Las disposiciones constitucionales al respecto son escasas, quizá precisamente porque tenían un funcionamiento ya regulado. La primera Constitución estableció: "Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia. La ley organizará estos Concejos".[90] Varias de las siguientes dejaron la regulación a las leyes. Algunas constituciones crearon "cámaras" o "consejos" en cada provincia, pero no funcionaron. La de 1850 dictaminó: "Habrá Municipalidades en todas las cabeceras de cantón donde puedan establecerse. Leyes especiales arreglarán todo lo relativo al régimen municipal".[91] Con esto se reconoció que no todos los cantones podían tener su municipio. En 1861 se estableció que existirían municipios provinciales, cantonales y parroquiales. Pero, por lo que se sabe, solo pudieron funcionar los cantonales. La Constitución de 1869 fue más realista y habló solo de municipios en todas las capitales de cantón, pero dispuso que estarían presididos por los jefes políticos, que eran funcionarios dependientes del Ejecutivo. En 1878 se establecieron "cámaras provinciales" y municipios cantonales. Pero en 1884 solo se mantuvieron estos últimos.

La historia del siglo XIX probó que el municipio cantonal, sucesor del cabildo, fue la única institución local consolidada. Robustecido el control local mediante su integración por elecciones, fueron instituciones con poder real. "Contaban con rentas propias, aunque muy reducidas, y no dependían de los recursos del poder central, que más bien en ocasiones acudía a ellos por empréstitos. Además del manejo de los incipientes servicios públicos, controlaban también las transacciones en los mercados, las ventas de inmuebles, la distribución

88. José María Urvina, "Mensaje al Congreso, 1854", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo II, p. 189.
89. E. Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, p. 78.
90. Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 56.
91. Constitución de 1850, art. 98.

de aguas de regadío, el registro de la propiedad, todo el sistema judicial local y ciertos actos electorales. El que la mayoría de sus funcionarios fueran honoríficos o no ganaran sueldo, cobrando en cambio por sus servicios, reforzaba su independencia".[92] Los municipios tenían gran influencia política. Muchas veces se constituyeron en centros de la oposición y de las guerras civiles.

Más allá de las normas que regían a los municipios, no debe olvidarse que el poder local se asentaba sobre las relaciones serviles y precapitalistas que se daban en la estructura hacendaria, y que se consolidaban y reproducían por la existencia de mecanismos de dominación ideológica y de represión (cárceles privadas, condenas a azotes, etc.) manejados autónomamente por los terratenientes. Los concejos municipales estaban integrados por notables locales que eran terratenientes, profesionales o comerciantes y a veces artesanos de cierta fortuna. El control político a nivel parroquial fue un monopolio latifundista, compartido con los tenientes y los curas.

Con la aprobación tan frecuente de nuevas constituciones y un promedio de vigencia tan reducido, los mecanismos de interpretación y reforma funcionaron muy poco. En sesenta y cinco años no llegaron a diez las leyes interpretativas de la Constitución. Y la mayoría fueron de escasa trascendencia. En cuanto a reformas, solo se realizaron dos. La Constitución de 1852 fue reformada un año después de ser expedida, con disposiciones referentes a la ciudadanía, a los requisitos para ser legisladores y a los trámites de aprobación de las leyes. La Constitución de 1884 fue reformada en 1887 mediante una polémica ley, que reformó 14 artículos, algunos de ellos muy extensos e importantes. Se modificaron varias de las garantías, limitándolas.[93] También se reformó en varios aspectos el funcionamiento del Congreso y sus atribuciones, así como las del jefe de Estado, ampliándolas.

De todas maneras, las constituciones establecieron siempre un mecanismo de reforma por la Legislatura. En todos los casos se adoptó un procedimiento especial que implicaba, por lo general, la aprobación en tres debates por los dos tercios de los legisladores. En algunos casos se puso como condición que esos debates debían estar separados por un tiempo mínimo o realizarse en dos legislaturas diferentes. A veces solo podía darse una reforma pasados tres, cuatro o seis años después de la expedición de la Carta Política. Otras, se dejó la posibilidad inmediata, pero con restricciones.[94] Solo la Constitución de 1869 estableció que tres de sus artículos, referidos a la religión de Estado y al gobierno republicano y sus tres poderes no podían ser reformados.

92. E. Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, p. 43.
93. La más destacable fue la reimplantación de la pena de muerte, que tuvo graves implicaciones.
94. "En cualquier tiempo en que la mayoría de cada una de las Cámaras de una Legislación ordinaria, juzgue conveniente la reforma de alguno o algunos artículos de esta Constitución, podrá proponerla a la próxima Legislatura ordinaria, y si entonces fuere también acordada por la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, procediéndose con las formalidades prescritas en la sección 6 del título 5 será válida, y hará parte de la Constitución". Constitución de 1878, art. 123.

En todos los casos, ya que la Convención Nacional era depositaria de la soberanía, su aprobación era suficiente para poner en vigencia la Constitución. Pero se requería la sanción del Ejecutivo, sin posibilidad de objetarla. Solo la Constitución de 1860, la "Carta Negra", precisamente por lo extremista de sus disposiciones, antes de su promulgación, fue sometida a un plebiscito en que el electorado la aprobó por una abrumadora mayoría.[95] Así entró en vigencia la que, como se ha dicho muchas veces, fue la más polémica de la historia del país.

EL PROYECTO NACIONAL MESTIZO (1895-1960)

La forma de Estado

El año 1895 sobrevino una crisis nacional que desembocó en el estallido de la Revolución Liberal. Eloy Alfaro llegó al poder luego del triunfo de los liberales y radicales en la guerra civil. No fue solo un cambio de gobierno, sino el comienzo de un nuevo período en nuestra historia y una nueva formulación del proyecto nacional.[96]

La Revolución Liberal fue un hito en la construcción del Estado Nacional, en la consolidación de su soberanía y el desarrollo de algunos rasgos democráticos. El auge exportador, especialmente de cacao, provocó un crecimiento económico que acrecentó el poder de la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil de y grupos terratenientes de la Costa. Al mismo tiempo el predominio latifundista serrano sufrió un quiebre. Avanzó el crecimiento urbano y se aceleró la inserción del Ecuador en el sistema económico internacional, que había entrado en su fase imperialista. De este modo, la dependencia respecto del capitalismo internacional se definió y profundizó.

La Revolución implantó el Estado laico y la libertad de conciencia, provocando la separación Estado-Iglesia. El control del clero sobre la burocracia, la vida cultural, la educación, la prensa fue desmantelado. Se instauró una cultura secular, se modernizó el Estado y también la sociedad, se impulsó la centralización política y económica. Con el telégrafo, los caminos, el ferrocarril se logró mayor integración de las regiones y una consolidación del mercado nacional. Se amplió el espacio de lo publico, se expandieron las fronteras internas, aunque no se solucionó el conflicto limítrofe con el Perú.

La transformación política se dio por la movilización del campesinado costeño, los "montoneros", sectores medios radicalizados sobre todo contra el predominio clerical, artesanos y trabajadores urbanos. Pero su principal actor y beneficiario fue la burguesía que impulsó la secularización y la modernización, pero trató de detener la agitación social y el reclamo campesino por la tierra.

95. El plebiscito fue en julio de 1869. La Constitución obtuvo 13.640 votos afirmativos y 514 negativos. Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de hoy*, IV, *García Moreno*, Puebla, Cajica, 1967, p. 418.
96. Enrique Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional / TEHIS, 1994, p. 63.

El liberalismo trajo avances a la cultura nacional.[97] Amplió la idea de patria e incorporó amplios sectores mestizos a la comunidad nacional. "Con la modernización del aparato estatal, el Registro Civil, el matrimonio civil y la separación Estado-Iglesia, se consolidó la autoridad secular. Con el establecimiento del laicismo, especialmente en la educación, se logró independizarla del dogma religioso y modernizarla. Junto con estos importantes cambios, el liberalismo trajo consigo nuevos actores sociales y una nueva forma de ver la patria, un proyecto nacional que intentaba integrar regionalmente al país e incorporar a la comunidad cultural del Ecuador".[98] La vigencia del Estado laico y del Proyecto Nacional Mestizo fueron avances. Pero enfrentaron al Estado con los sentimientos cristianos del pueblo. Los lazos de banqueros y comerciantes con el latifundismo impidieron la reforma agraria.[99] Aunque se dieron reformas democráticas, el régimen liberal mantuvo el fraude electoral y la participación política del ejército.

La Revolución Liberal terminó en 1912 con el asesinato de Alfaro y otros líderes liberales. La banca guayaquileña, la "plutocracia", controló directamente el poder. Cuando estalló la crisis del cacao, el gobierno plutocrático reprimió la protesta popular. En noviembre de 1922 se produjo una matanza de trabajadores en Guayaquil.[100] A mediados de los veinte, la izquierda surgió con fuerza. En 1926 se fundó el Partido Socialista Ecuatoriano.[101] En una etapa de recesión e inestabilidad que duró hasta los cuarenta, el socialismo profundizó, y en algunos sentidos radicalizó, la visión mestiza de la nación. "A la defensa de las conquistas democráticas del laicismo, especialmente en la educación y la cultura, añadió la crítica de las condiciones socioeconómicas del Ecuador y América Latina. El proyecto nacional que se había desarrollado a base de la percepción del pueblo como una comunidad mestiza con una cultura común, lo comenzó a percibir también como el conjunto de los trabajadores pobres del país que, además del mestizaje, tenían como elemento de su identidad una situación de explotación y miseria que los enfrentaba a las oligarquías criollas y al poder internacional".[102]

Con la influencia del socialismo se vio la construcción nacional desde la perspectiva de clase, como lucha entre capitalismo y socialismo.[103] La patria era víctima de las oligarquías y el imperialismo. Contra ellos se luchaba con una propuesta de unidad nacional, anticlerical y antioligárquica, que agrupó a sectores medios, artesanos y obreros alrededor de tesis patrióticas. Por su parte, el clero y el conservadorismo levantaron también consignas nacionales y patrióticas en su lucha contra el Estado laico. Frente a la visión mestiza de la nación, y en

97. Pablo Estrella Vintimilla, "La crisis de la Conciencia Nacional Oligárquica y la conformación de una conciencia nacional democrática en América Latina y el Ecuador", en *Literatura y cultura nacional en el Ecuador*, Cuenca, CCE / IDIS, 1985, p. 43.
98. E. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 59.
99. Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Editorial AC, 1981, p. 20.
100. Cfr. Patricio Martínez Jaime, *Guayaquil, noviembre de 1922*, Quito, CEDIS, 1988.
101. Germán Rodas, *Partido Socialista, casa adentro: aproximación a sus dos primeras décadas*, Quito, Ediciones La Tierra, 2006, p. 29.
102. E. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 60.
103. La obra de mayor divulgación que contiene estos planteamientos es la de Manuel Agustín Aguirre, *Capitalismo y socialismo: dos sistemas, dos mundos*, Quito, Editorial AC, 1972.

cierto modo como consecuencia de ella, desde los años veinte se desarrolló en el Ecuador el indigenismo, que profundizó la protesta social y alentó al arte comprometido.[104]

En 1941 el Perú invadió el Ecuador y en 1942 el país fue obligado a suscribir el Protocolo de Río de Janeiro, en que cedió territorios amazónicos que había reclamado por más de un siglo. Se generó un trauma nacional y un sentimiento colectivo de fracaso. Ante eso se levantó una corriente de intelectuales que trató de levantar los valores nacionales y la idea de nación mestiza se profundizó con la de la "nación pequeña".[105] Desde entonces, hasta el fin del período en 1960, e inclusive hasta los noventa, el trauma del despojo territorial fue un elemento de la identidad nacional.

Entre 1895 y 1960 se dictaron seis constituciones. La de 1897 fue de transición. La de 1906 instauró el Estado laico. Fue la "Carta Magna" del liberalismo. La de 1929 recogió importantes avances sociales y rigió en una etapa de agitación e inestabilidad. La de 1938 fue convocada con representación paritaria de las tres fuerzas políticas (conservadores, liberales y socialistas). Fue aprobada, pero el presidente de la República disolvió la Constituyente y luego se puso en vigencia la Constitución de 1906 con reformas.[106] La de 1945 fue producto de la expresión popular de la "Gloriosa" de 1944. Pero Velasco Ibarra la derogó en pocos meses, se proclamó dictador y convocó a una nueva Asamblea, que expidió la Constitución de 1946. Aunque redactada por una mayoría conservadora, fue una carta moderada que no pudo revertir las reformas del laicismo. Rigió hasta 1963.

La Constitución de 1897 y las subsiguientes mantuvieron el carácter republicano del Estado y la naturaleza del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, con división de poderes. La primera Constitución liberal no desmontó varios elementos del antiguo régimen, comenzando por la invocación a Dios. Pero la de 1906, acorde con la naturaleza laica del Estado, se expidió "en nombre y por la autoridad del pueblo". Así sucedió con las subsiguientes, hasta que en 1946, la mayoría conservadora volvió a la invocación divina. En todo caso, la referencia al pueblo como fuente de la autoridad fue un paso adelante en la secularización.

Aunque la mayoría de los liberales del siglo XIX sostuvieron que la soberanía residía en el pueblo, las dos constituciones emitidas durante la Revolución Liberal declararon que esta residía en la nación. Sus redactores eran conscientes de que el laicismo profundizaba el proceso nacional. Desde la Constitución de

104. La obra más destacada del indigenismo es: Pío Jaramillo Alvarado, *El indio ecuatoriano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.
105. Benjamín Carrión, *Cartas al Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1988, p. 165.
106. La Constituyente fue disuelta por un golpe dictatorial sin que rigiera la Constitución, como un recurso para enfrentar el avance de la izquierda y el socialismo, que había tenido gran influencia en esa década. Entonces se optó por "parchar" la Constitución de 1906, mediante un acuerdo entre liberales y conservadores. E. Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, *Época Republicana*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2008, p. 84.

1929 se estableció que la soberanía reside en el pueblo, aunque la de 1946 no lo declaró específicamente. Pero todas las constituciones del período siguieron partiendo de la nación como base, desde el primer artículo. La Constitución de 1897 declaraba en su artículo 1: "La Nación ecuatoriana se compone de todos los ecuatorianos reunidos bajo el imperio de unas mismas leyes".[107] La mayoría de las siguientes repitieron la fórmula. La de 1945 estableció una variante, también en su artículo 1: "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".[108]

La Constitución de 1897 continuó con las fórmulas de definición territorial anteriores, que la de 1906 concretó: "El territorio de la Nación ecuatoriana comprende todas las provincias que formaban la antigua presidencia de Quito y el del Archipiélago de Colón. Los límites se fijarán definitivamente por tratados públicos con las naciones vecinas".[109] La Constitución de 1938 "incluye el mar territorial, y la atmósfera que gravita sobre él y la tierra firme".[110] La de 1946 optó por esta fórmula más amplia: "El territorio nacional comprende, además de las provincias continentales, situadas en la América del Sur, las islas adyacentes, el Archipiélago de Colón o de Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y la atmósfera respectivos".[111] De esta forma se amplió el ámbito del territorio con otros de sus componentes que en el futuro fueron muy importantes.

La Constitución de 1929 estableció expresamente: "El Estado ecuatoriano reconoce al español como idioma nacional".[112] La de 1945, en cambio, declaró: "El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconoce el quichua y las demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional".[113] Era el principio del reconocimiento de la diversidad cultural defendida por la izquierda. La de 1946, dominada por la derecha, solo declaró idioma oficial al castellano.

La Constitución de 1897 no adoptó las reformas laicas radicales, no solo por la resistencia del clero y los conservadores, sino porque entre los liberales discrepaban sobre el camino a seguir. Unos sostenían que debía darse la separación Estado-Iglesia; otros que se mantuviera una iglesia oficial sujeta al control esta-

107. Constitución de la República del Ecuador, 1897, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, p. 295.
108. República del Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador dictada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-45 y promulgada el 6 de marzo de 1945*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1945, art. 1, p. 7.
109. *Constitución Política de la República del Ecuador*, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1906, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 2.
110. República del Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador expedida por la Asamblea Nacional de 1938*, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1938, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 2.
111. *Constitución Política de la República del Ecuador*, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1946, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 4.
112. *Constitución Política de la República del Ecuador dictada por la Asamblea Nacional de 1928-29*, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1938, art. 6.
113. Constitución de 1945, art. 5.

tal por el patronato.[114] El texto constitucional estableció: "La religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier culto contrario a la moral. Los poderes públicos están obligados a protegerla, y hacerla respetar".[115] De este modo, aunque se mantuvo la confesionalidad del Estado, se quitó a la católica la condición de única y excluyente abriendo la posibilidad de que las personas pudieran optar por otros cultos públicos, amparadas en la libertad de conciencia.

Esta reforma moderada despertó una dura reacción del clero, que protestó y se lanzó a la insurrección violenta. Pronto se vio que no era posible un acuerdo con el Vaticano. El gobierno dejó de observar el Concordato e intentó, sin éxito, restablecer el patronato. Las reformas avanzaron. Se crearon instituciones educativas laicas y el Registro Civil, se nacionalizaron algunos cementerios, se implantó el matrimonio civil y el divorcio. Fue configurándose una *ruptura controlada*, que consumó la separación, pero mantuvo bajo manejo estatal parte de los bienes de la Iglesia. Representante de esta postura fue el presidente Plaza, partidario de "Reconocer explícitamente que la Iglesia no toma parte en nuestro organismo político y que sus funcionarios deben considerarse como dependientes de un poder extranjero y tratárselo bajo este pie".[116] Cuando Alfaro como jefe supremo convocó a la Constituyente de 1906, planteó a los legisladores:

> Dos son, a mi juicio, las soluciones posibles a la cuestión religiosa: el regreso al antiguo patronato, con todos sus inconvenientes, y mientras la libertad de cultos se abra campo en los centros populares para que pueda el clero católico adquirirse vida independiente y propia, o la separación de la iglesia y el Estado, también con todas las dificultades inherentes a este sistema político.[117]

La decisión fue la separación del Estado y la Iglesia. La Constitución eliminó toda referencia a la confesionalidad y a una iglesia de Estado. Dispuso que "No se reconocen otras instituciones de Derecho público que el Fisco, las municipalidades y los establecimientos costeados por el Estado".[118] "De este modo, la Iglesia católica, y sus organizaciones (diócesis, comunidades, cofradías, etc.) quedaron sin sus fueros especiales, sin personería jurídica, incapaces de actos legales y de mantener o adquirir bienes, así como de ejercer representación ante el Estado. Varias instituciones religiosas adquirieron rápidamente personería jurídica de carácter privado; lo cual les permitió, entre otras cosas conservar parte de sus propiedades".[119] Todo lo cual avivó el enfrentamiento por la confesionalidad del Estado, que duraría por otros sesenta años.

114. En la Constituyente, importantes ideólogos del liberalismo como José Peralta, defendieron que debía mantenerse el Estado confesional. Otros, los más radicales, estaban por la ruptura.
115. Constitución de 1897, art. 12.
116. Leonidas Plaza Gutiérrez, "Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1903", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, Guayaquil, Imprenta de El Telégrafo, vol. V, p. 157.
117. Eloy Alfaro, *Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906*, Quito, Imprenta Nacional, p. 14.
118. Constitución de 1906, art. 29.
119. E. Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, p. 221.

Las constituciones de la Revolución Liberal mantuvieron las normas anteriores sobre quienes se consideraban ecuatorianos. (Por nacimiento, los hijos de padre o madre ecuatorianos, los hijos de extranjeros residentes. Por naturalización los que hubieran obtenido la nacionalidad ecuatoriana). La Constitución de 1929 amplió el criterio y consideró ecuatorianos por nacimiento a los "nacidos en el extranjero de padre o madre ecuatorianos de nacimiento cuando cualquiera de ellos se hallare en servicio de la República o emigrado", y también "los que habiendo nacido en suelo extranjero, de padre o madre ecuatorianos de nacimiento, vinieren a residir en la República o manifestaren su voluntad de ser ecuatorianos".[120] Estos criterios se mantuvieron en todas las siguientes constituciones que se expidieron.

Aunque en otros aspectos, el régimen liberal amplió la participación política y social, y promovió la presencia de la mujer en la administración pública, la ciudadanía se mantuvo con criterios decimonónicos. Se circunscribía a los varones alfabetos que habían cumplido cierta edad. Unas constituciones la establecieron en 18, otras en 21 años. La ciudadanía era fundamentalmente el derecho a votar. Pero, en la medida en que la mayoría de la población y de los electores estaba en la Sierra, controlada por el latifundismo y el clero, la supervivencia del régimen liberal y sus reformas dependía del control fraudulento de las elecciones. Los gobiernos liberales acudieron al fraude para sostenerse en el poder.[121] El ejército, que experimentó un proceso de consolidación institucional, modernización e identificación nacional, fue el sostén del régimen liberal y su instrumento de control electoral, ya que el mecanismo más socorrido para manejar las elecciones eran mandar a la tropa a inscribirse y luego hacerla votar una y otra vez hasta llenar las urnas con las papeletas favorables a los candidatos del gobierno.

La elevación de la lucha de masas y la presión social por cambios impulsaron varias innovaciones en la Constitución de 1929. Se consagró el derecho de las mujeres al voto y la representación de las minorías en la elección de diputados, que más adelante se extendió a todas las elecciones pluripersonales. Durante los años treinta creció la demanda por elecciones libres y se dificultó el fraude, especialmente en los centros urbanos. Pero la maquinaria liberal siguió realizándolo. Con la "gloriosa revolución" del 28 de mayo de 1944, la movilización nacional de mayores proporciones de la historia, se consagró la libertad electoral y la organización del sufragio por una instancia pública especializada. La Constitución de 1945 creó el Tribunal Superior Electoral, que dirigía los procesos y tenía dependencias en todas las provincias. La Constitución de 1946 estableció definitivamente una estructura autónoma con el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales. También determinó el voto obligatorio para los varones y facultativo para las mujeres. Aunque se habían dado limitaciones en leyes

120. Constitución de 1929, art. 8.

121. Manuel J. Calle, cínicamente, confesaba: "Supongan ustedes que hubiera libertad de sufragio. ¿Qué resultaría? Que triunfaban los conservadores en toda la línea y en toda la República, por un natural impulso de reacción irresistible, y con el auxilio de curas, cofradías y congregaciones. Y ¿qué sería del Partido de la luz y sus instituciones en este triunfo? Luego, ¡palo a los curuchupas! El palo no alumbra precisamente; pero saca chispas y da lo mismo". Manuel J. Calle, *Charlas de Ernesto Mora*, s. f., p. 142.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR SIB-UCE

anteriores, estableció constitucionalmente que la Fuerza Pública "no tiene derecho al voto en el sufragio universal".[122] De este modo se institucionalizó el sistema de representación.

Pero aunque las constituciones promovieron sistemas de representación, la presencia de los caudillos siguió siendo una característica de la política ecuatoriana. Eloy Alfaro fue la figura dominante por casi dos décadas. Luego, en los veinte, se organizaron los partidos tradicionales, liberal y conservador, y surgió el socialismo. Pero en los treinta surgió un nuevo caudillo, Velasco Ibarra, que incidió en la política hasta la década de 1970. Un débil sistema de partidos coexistió con el caudillismo.

García Moreno había realizado un gran esfuerzo de centralización del Estado, continuado por los gobiernos "progresistas". Luego, el Estado laico profundizó ese esfuerzo, pero en el marco de la secularización y la exclusión del clero.[123] La centralización era sinónimo de progreso y modernidad. Desde fines del siglo XIX se mantuvo inalterado el carácter unitario del Estado y no se planteó ya el sistema federal. Sin embargo, las tendencias regionalistas en la política se mantuvieron, puesto que las oligarquías siguieron fuertemente asentadas en sus espacios regionales. Tanto el poder central como el seccional reflejaron esa realidad.

Desde fines del siglo XIX hasta los años sesenta del siglo XX, el debate central de la política ecuatoriana fue el carácter del Estado. La confesionalidad del Estado y el papel de la Iglesia fueron eje divisorio de las fuerzas políticas.[124] Los conservadores aliados al clero y la intelectualidad liberal se enfrentaron por la vigencia del Estado laico. El socialismo emergente vio al laicismo como la más importante conquista democrática, no solo del Estado, sino también de la sociedad, y se alió a los liberales en la lucha, o los reemplazó cuando claudicaron.[125] A pesar de la resistencia de la derecha tradicional, el laicismo se consolidó como irreversible. Inclusive cuando los conservadores y sus aliados lograron mayoría en la Constituyente de 1946, no pudieron desmantelar al Estado laico. Respetaron sus instituciones, aunque con algunas concesiones al clero. Bajo esas normas se dio una etapa de estabilidad entre 1948 y 1960, en que ya había desaparecido el predominio del conservadorismo sobre la mayoría de la población nacional y podían darse elecciones sin fraude.[126]

Los indudables avances democráticos del Estado laico no deben hacernos perder de vista su naturaleza. Sus impulsores lo vieron como una profundización de la soberanía nacional, al liberar al Estado del predominio eclesiástico.[127] Pero

122. Constitución de 1946, art. 22.
123. Ya observamos que Alfaro fue un gran impulsor de la modernización y del centralismo, a tal punto que podría considerarse como el gobernante más centralista de la historia del país.
124. E. Ayala Mora, *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Ediciones La Tierra, 1989, p. 34.
125. Los intelectuales socialistas fueron los abanderados de la defensa del laicismo y de una moral secular y humanística. Cfr. Alfredo Pérez Guerrero, *Moral individual: teoría de los valores*, Quito, Llanganate Editores, 1997.
126. A. Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, p. 68.
127. Decía el presidente Plaza: "Los eclesiásticos nos habían conquistado en nombre de Dios y

en los mismos años, el Ecuador se volvía más dependiente del capitalismo internacional. Por otra parte, es un principio ampliamente aceptado que el Estado es "la relación fundamental de dominación de la sociedad capitalista, condición por la cual refleja el sentido de las correlaciones de fuerza sociales principales y dominantes, y sus fundamentos estructurales de las clases".[128] El Estado laico tuvo su carácter de clase. Aunque la movilización popular durante la fase revolucionaria del liberalismo fue notable, su base política y económica fue la burguesía comercial y bancaria.

La burguesía fue el actor central del Estado. Esta realidad se profundizó con el predominio de la plutocracia. Desde 1925 a 1947, en medio de una etapa de irrupción de las masas e inestabilidad, la dirección política de la burguesía fue duramente contestada y hubo coyunturas en que se vio drásticamente limitada. Pero desde 1947 hasta 1960, la recobró, gracias a que logró rearticular alianzas con otros sectores dominantes, en medio de la estabilidad prevaleciente.

Lo dogmático

Las constituciones de la Revolución Liberal mantuvieron el criterio de que las garantías, o sea la "parte dogmática", debía ubicarse en el texto constitucional antes de la "parte orgánica". La de 1929, en cambio, optó por establecer explícitamente tres "partes" en el cuerpo constitucional. La primera, que venía a ser la "orgánica", contenía las definiciones generales del Estado, nacionalidad, ciudadanía, sufragio y los tres poderes. La segunda, que era la "parte dogmática", contenía las garantías. La tercera se dedicaba a las disposiciones generales. La Constitución de 1945 no se dividió en partes, pero mantuvo ese orden. La de 1946 volvió a establecer partes. (La segunda se denominó "normas de acción" y contenía los "preceptos fundamentales" y las garantías).

En lo que respecta a derechos y garantías, las constituciones ecuatorianas han tenido un proceso que podemos considerar acumulativo o progresivo. Es decir que, salvo unas pocas cuestiones específicas, aunque no secundarias, en que se han dado retrocesos, lo que se ha consagrado en una Constitución, se ha recogido en las siguientes, estableciéndose una suerte de "acumulado", que vendría a ser parte de la tradición jurídica y política.

De este modo se han consagrado garantías fundamentales, como la libertad personal, no ser detenido arbitrariamente y contar con un debido proceso, no ser puesto fuera de la protección de las leyes ni distraído de los jueces naturales, presunción de inocencia mientras no se ha sido sentenciado, derecho a la propiedad (con la prohibición de mayorazgos y otras restricciones), que incluye la propiedad intelectual, inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, libre

de su Vicario, y como conquistadores habían estado ejerciendo las funciones más importantes de la soberanía nacional, las que eran a la vez las más apropiadas para perpetuar su imperio y extender su dominación". Leonidas Plaza Gutiérrez, "Mensaje al Congreso de 1904", en A. Novoa, *Recopilación del mensajes...*, vol. V, pp. 163-164.

128. Jorge Graciarena, "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis", en Pablo González Casanova, coord., *El Estado en América Latina: teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, p. 40.

tránsito en el territorio, libertad de reunión sin armas, responsabilidad de los funcionarios públicos, derecho de petición. El derecho a la vida se consagró sin restricciones. Desde 1897 en adelante se proscribió la pena de muerte y no se volvió a establecerla. También se continuó garantizando la libertad de sufragio, en medio del fraude y las realidades que han sido ya precisadas.

Los líderes liberales, especialmente Alfaro, trataron de profundizar la igualdad entre ecuatorianos, ya que diversas situaciones sociales los hacía (y aún los hace) desiguales en la práctica. Por ello tuvieron preocupación por la situación de los indígenas. Pero, en realidad, hicieron muy poco en concreto. Las constituciones no formularon ninguna reforma importante, especialmente sobre el *concertaje*. La de 1897 estableció: "A nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la ley; y, en ningún caso, los artesanos y jornaleros, serán obligados a trabajar sino en virtud de contrato". También dictaminó: "Los poderes públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida nacional".[129] La de 1906 repitió la primera norma y amplió la segunda: "y tomarán especialmente las medidas más eficaces para impedir los abusos del concertaje".[130] Pero esa denigrante práctica fue abolida por ley solo en 1918. La Constitución de 1929 mantuvo la norma sobre la "protección" y estableció que habría un "senador funcional" para la tutela y defensa de la raza india".[131] La de 1945 creó un diputado funcional "por las organizaciones de indios". La del 1946 lo suprimió.

La primera garantía que reconoció la Constitución de 1897, en primer artículo del título respectivo, fue la siguiente: "El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador. Y hará respetar las manifestaciones de aquellas. Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles".[132] De este modo, en el marco del Estado laico, se consagró la libertad religiosa, que fue mantenida en las constituciones siguientes, a veces con la limitación de que no contradijera la moral o el orden público. Esta libertad, sin embargo, tenía también otras restricciones, ya que la Constitución de 1897 estableció: "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 por nacimiento podrá ejercer prelacía o servir beneficio en la Iglesia ecuatoriana, ni administrar bienes de los institutos monásticos existentes en la República".[133]

Desde el punto de vista puramente formal, se trataba de una intromisión en una entidad privada, que era la Iglesia. Pero esa restricción, como la prohibición a los religiosos de ser candidatos, de realizar procesiones y otros actos públicos que constaban en las leyes, se consideraba necesaria para limitar la influencia del clero y su participación política. Estas fueron eliminadas en constituciones

129. Constitución de 1897, arts. 23 y 138.
130. Constitución de 1906, art. 128.
131. Constitución de 1929, art. 33, n.º 4.
132. Constitución de 1897, art. 13.
133. Constitución de 1897, art. 37.

posteriores y también por la suscripción del *Modus Vivendi* que restableció las relaciones con la Santa Sede, en el marco de la vigencia del Estado laico. Sin embargo, la prohibición a los ministros del culto de ser candidatos se mantuvo hasta fines de siglo.

La Constitución de 1897 mantuvo la garantía de libertad de expresión de la de 1884, incluyendo la de que un jurado especial conocería las causas por infracciones cometidas por medio de la imprenta. La de 1906 incluyó un texto similar, sin referencia expresa al jurado de imprenta. Estas disposiciones rigieron cuando ya se había despojado al clero del derecho de censura. La de 1929 garantizó "la libertad de opinión, de palabra, por escrito, por la prensa", añadiendo "por medio de dibujo o de cualquier otra manera".[134] También mantuvo la responsabilidad legal para la injuria, la calumnia y las manifestaciones notoriamente inmorales. La Constituyente de 1944-1945, se realizó luego del gobierno represivo de Arroyo del Río, aprobó una garantía muy completa que incluyó la defensa de ejercicio de los periodistas y el derecho de los perjudicados a la rectificación.[135] La Constitución de 1946 garantizó la libre expresión, limitando sus abusos y excesos. Por primera vez declaró que el periodismo tiene como objeto primordial la defensa de los intereses nacionales y constituye un servicio social, acreedor al respeto y apoyo del Estado.[136]

La Constitución de 1897 mantuvo las disposiciones sobre libertad de educación y gratuidad de la primaria y artesanal mantenidas por el Estado. Pero la de 1906 garantizó el laicismo: "La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades, son esencialmente seglares y laicas", y mantuvo la norma anterior: "La enseñanza primaria y la de artes y oficios es gratuita, y, además, la primaria es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres de dar a sus hijos la

134. Constitución de 1929, art. 12.

135. "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 este tiene por objeto primordial la defensa de los intereses nacionales y constituye un servicio social acreedor al respeto y apoyo al Estado. Establecerá también los medios de hacer efectivas las responsabilidades en que incurrieron 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 tales 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". Constitución de 1945, art. 141, n.° 10.

136. "La libertad de expresar el pensamiento, de palabra, por la prensa o por otros medios de manifestarlo y difundirlo, en cuanto estas manifestaciones no impliquen injuria, calumnia, insulto personal, sentido de inmoralidad o contrario a los intereses nacionales, actos que estarán sujetos a las responsabilidades y los trámites que establezca la ley. La ley regulará el ejercicio de esta libertad, tomando en cuenta que el periodismo tiene por objeto primordial la defensa de los intereses nacionales y constituye un servicio social, acreedor al respeto y apoyo del Estado". Constitución de 1946, art. 187, n.° 11.

enseñanza que a bien tuvieren". Por fin, estableció una prohibición: "Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán en forma alguna, otras enseñanzas que no fueran la oficial y la municipal".[137] Quedó así establecida la normativa que regiría el sistema educativo, pero que provocaría más de medio siglo de enfrentamiento ideológico entre el laicismo y la educación católica.[138]

En adelante, no se debatiría ya la naturaleza laica de la educación oficial, sino las condiciones del control estatal sobre la particular y la posibilidad de que esta fuera subvencionada por el Estado. La Constitución de 1928 repitió las estipulaciones de la precedente y ratificó que la educación particular estaría sometida a leyes y reglamentos, bajo vigilancia oficial.

Los constituyentes de 1945 tuvieron gran preocupación por la educación y la cultura. Les dedicaron una sección entera del texto constitucional, que comenzaba declarando: "La educación constituye una función del Estado". Establecía luego: "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".[139] La educación sería laica y gratuita en todos los grados. La primaria obligatoria. La particular estaba permitida, pero no podía ser subvencionada por el Estado o los municipios. Se mencionó por primera vez la promoción de la educación técnica, la eliminación del analfabetismo y "en las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quechua o la lengua aborigen respectiva".[140]

En 1945 se garantizó, por primera vez constitucionalmente, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, que ya habían regido por dos décadas. Se garantizó la estabilidad de los trabajadores de la educación, su organización, y auxilios para estudiantes necesitados. Se declaró la libertad de investigación científica y la protección de la "riqueza artística e histórica" y "los lugares notables por su belleza natural y la flora y fauna peculiares del país". También se estableció el servicio militar obligatorio, que ya existía en la ley.

Luego de que esa Constitución fue derogada por la dictadura velasquista, y los conservadores ganaron mayoría en la Constituyente de 1946, mantuvieron varias de las garantías precedentes, pero redefinieron algunas normas educativas. No pudieron revertir el carácter laico de la educación oficial, pero declararon: "La educación de los hijos es deber y derecho de los padres o de quienes los representen", y luego definieron: "La educación oficial, sea fiscal, provincial o municipal, es laica, es decir que el Estado como tal ni enseña ni ataca religión alguna".[141] Por primera vez permitió que las municipalidades pudieran subvencionar la enseñanza particular, lo cual favoreció a la educación católica, ya que los conservadores manejaban muchos municipios en el país. De este modo se

137. Constitución de 1906, art. 16.
138. Enrique Ayala Mora, "El laicismo en la Historia del Ecuador", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.º 8, Quito, 1996, p. 14.
139. Constitución de 1945, art. 143.
140. Constitución de 1945, art. 143.
141. Constitución de 1946, art. 171.

estableció un marco que, si bien no detuvo la polémica laico-clerical, permitió estabilidad en el funcionamiento de la educación.

En los años veinte hizo crisis la concepción de un Estado puramente liberal y comenzaron a reconocerse los derechos sociales, económicos y otras innovaciones jurídicas. La Constitución de 1929 ratificó y amplió el derecho a la libertad y seguridad personales. Estableció por primera vez el principio de que las cárceles son centros de rehabilitación social. También por primera vez se reconoció el derecho de *hábeas corpus*.[142] Las constituciones anteriores habían garantizado el derecho de propiedad sin otra restricción que una declaratoria legal de "utilidad pública", pero la de 1929 modificó el concepto:

> El derecho de propiedad, con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales. En tal sentido, corresponde a la ley determinar las obligaciones, limitaciones y servidumbres en favor de los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos.
>
> Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o solo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios.[143]

La Constitución de 1938 estableció: "El Estado procurará un régimen de más adecuada distribución de las tierras, fraccionamiento de latifundios y fomento de la pequeña propiedad y de cooperativas agrícolas".[144] La Constitución de 1945 fue más allá cuando, en un acápite especialmente dedicado a la economía, dispuso: "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". Seguidamente añadió:

> 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 prejuicio de lo establecido sobre el régimen de la propiedad.[145]

De esta manera se estableció la capacidad del Estado de dirigir la economía, lo cual se complementó con disposiciones como: "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". También:

142. Constitución de 1929, art. 151, n.° 8.
143. Constitución de 1929, art. 151, n.° 14.
144. A. Pareja Diezcanseco, *Historia de la República*, p. 489.
145. Constitución de 1945, art. 146.

> 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 comunal.[146]

Se estableció del dominio del Estado sobre minerales y sustancias diversas del suelo y "tesoros arqueológicos", y la explotación "preferentemente en forma directa" de las riquezas de subsuelo, aunque podría hacer concesiones para ello. Algunas de las disposiciones precedentes fueron recogidas por la Constitución de 1946, pero no dedicó un acápite a la economía, ni subrayó el papel del Estado en ella. En general, esa Carta Política mantuvo solo las disposiciones mínimas sobre el carácter social de la propiedad privada, enfatizando más bien su protección por parte del Estado. No cabe duda de que, en materia de derechos, esa Constitución fue un retroceso.

La Constitución de 1929 realizó una reconceptualización del trabajo y amplió sus garantías. Mantuvo la disposición precedente: "A nadie se le puede exigir servicios no impuestos por la ley. Los artesanos y jornaleros no serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato", y añadió:

> El Estado protegerá, especialmente, al obrero y al campesino, y legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un mínimum de bienestar, compatible con la dignidad humana.
>
> La ley fijará la jornada máxima de trabajo y la forma de determinar los salarios mínimos, en relación, especialmente, con el coste de las subsistencias y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país. También fijará el descanso semanal obligatorio y establecerá seguros sociales.
>
> La ley reglamentará las condiciones de salubridad y seguridad que deben reunir los establecimientos industriales.
>
> Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen.
>
> El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.
>
> La ley regulará, especialmente, todo lo relativo al trabajo de las mujeres y de los niños.[147]

Leyes posteriores limitaron el trabajo de mujeres y niños. La Constitución amplió la libre asociación y agremiación de patronos y trabajadores estableciendo tribunales de conciliación para los conflictos entre el capital y el trabajo. Se reconoció el derecho al paro y a la huelga, a la asistencia, higiene y salubridad

146. Constitución de 1945, art. 146.
147. Constitución de 1929, art. 151, n.° 18.

públicas, especialmente para trabajadores, obreros y campesinos, al saneamiento y agua potable.

La Constitución de 1938, redactada luego de que fuera emitido el Código del Trabajo, recogió sus principios básicos y algunas disposiciones concretas. Lo mismo hizo, ampliamente, la Constitución de 1945, que también garantizó en forma expresa la previsión y asistencia sociales, que comprendían principalmente el seguro social, la salubridad y la asistencia pública. La gran mayoría de esas disposiciones se replicaron en la Constitución de 1946, aunque con un sentido más bien restrictivo.[148]

La Constitución de 1929 estableció, por primera vez fuera del Código Civil, normas sobre la familia:

> La protección del matrimonio, la de la familia y la del haber familiar.
>
> La ley reglará la protección de la maternidad y de la infancia. En el Presupuesto de cada año, se hará constar una partida especial para la protección del niño en la forma más eficaz.
>
> Establécese el derecho de investigación de la paternidad, en la forma y en los casos que la ley determine.
>
> El Estado, a falta de los padres, cuidará de crear para los hijos ilegítimos condiciones suficientes para el mejor desarrollo físico, intelectual y social.[149]

La Constitución de 1938 estableció: "El matrimonio se fundamenta en la igualdad de derechos de los cónyuges, y podrá disolverse por mutuo consentimiento o a petición de uno de ellos, por causa justa y previo el trámite que determine la ley. Establécese el patrimonio familiar inalienable e inembargable. (...) Los hijos nacidos fuera de matrimonio tienen los mismos derechos que los legítimos, en cuanto a crianza, educación y herencia". Como lo observa Arízaga Vega, esto "entrañaba una reforma profunda al Código Civil, en lo referente al régimen de la Sociedad Conyugal, pues destruye la potestad marital y la desigualdad jurídica de los cónyuges, dogmas del Derecho civil sustentados desde el Derecho romano".[150] También la igualdad de los hijos fue una innovación radical. Pero, como esta Constitución no llegó a regir, esos cambios jurídicos fueron adoptados siete años más tarde, en la Constitución de 1945, que también dispuso: "En materia penal, los menores de edad estarán sometidos a una legislación especial protectora y no punitiva".[151] La Constitución de 1946, pese a la invocación a la familia, para favorecer la acción del clero y la educación católica, no le

148. Así fue, en general, pero quizá cabe destacar esta disposición: "La privación sin justa causa del *huasipungo* se considerará como despido intempestivo". Era la primera vez que se mencionaba esa realidad. Y también esta otra disposición sobre el derecho de que el Estado proporcione a los inválidos medios de subsistencia, siempre que carecieren de ellos". Es la primera ocasión que se habla de las personas discapacitadas. Constitución de 1946, art. 185, lit. p.
149. Constitución de 1929, art. 151, n.° 19.
150. R. Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, p. 206.
151. Constitución de 1945, art. 142.

dedicó un acápite especial. Mantuvo varias disposiciones de las dos anteriores, pero dejó a los hijos ilegítimos en una desigualdad efectiva.[152]

La Constitución de 1897 estableció que los contratos que el gobierno celebre con extranjeros llevarán implícitamente una renuncia a reclamación diplomática. La de 1929 dispuso que no se podrá estipular sujeción a una jurisdicción extraña, y que los extranjeros están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, teniendo los mismo derechos que los nacionales, aunque con algunas restricciones legales. Determinó también: "La enumeración de las garantías y derechos determinados por la Constitución no limita ni excluye otros que son inherentes a la personalidad humana o que se deriven del principio de la soberanía y de la forma republicana de gobierno".[153] Las siguientes mantuvieron esos criterios. La Constitución de 1929 dispuso: "Las acciones de orden privado que ni a la moral, ni a la salubridad, ni al orden público, ni a los derechos de tercero, estarán, en todo caso, fuera del poder de la autoridad del Estado". Pero dispuso también: "Quedan prohibidos los juegos de azar".[154]

Lo orgánico

A fines del siglo XIX nadie cuestionaba el carácter republicano, democrático y unitario del Estado del Ecuador. Se lo asumía sin más con esas características básicas, y se trató de profundizarlas, con el ejercicio del gobierno popular, electivo, alternativo y responsable, que se ejercía a través de los tres tradicionales poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que desde la Constitución de 1945 se denominaron "funciones", pues se consideró que el poder público es uno solo e indivisible.[155] El carácter de la república era objeto de un consenso entre notables y juristas, al mismo tiempo que era aceptado por la población. Pero, más allá de la vigencia de las normas constitucionales, los principios de igualdad y democracia fueran estructuralmente vulnerados en una sociedad con grandes masas pobres y marginadas, donde el poder real lo ejercían pequeñas minorías de banqueros, comerciantes y latifundistas, en el marco de un sistema mundial crecientemente dominado por el capitalismo.

Si el carácter fundamental del Estado no fue cuestionado, la relación y equilibrio entre los tres poderes o funciones fue, en cambio, objeto de intensas discusiones. La forma en que fue establecida en las constituciones esa relación tuvo consecuencias directas en la estabilidad jurídica y la vigencia del orden legal. En algunos casos, como en las constituciones de 1906 y 1946, se enfatizó en el presidencialismo y se establecieron amplias atribuciones para el jefe del Estado,

152. En efecto, estableció que los hijos ilegítimos tenían derecho a heredar solo la mitad de los legítimos (art. 164). Esta disposición se mantuvo por más de dos décadas, hasta cuando la vigencia de la Constitución de 1967 provocó la reforma del Código Civil.
153. Constitución de 1929, art. 158.
154. Constitución de 1829, art. 156.
155. "La (Constitución) del 44, siguiendo las doctrinas de los tratadistas alemanes, que demostraron que el Poder Público por su misma naturaleza, no menciona ya la palabra PODERES, usando en su lugar el término FUNCIONES". R. Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, p. 233.

en detrimento de la legislatura. En otros casos, se dio muchos recursos al Congreso para controlar al Ejecutivo, a tal punto que se llegó a un bloqueo mutuo entre las funciones. Quizá el caso más notorio fue, como veremos, el de la Constitución de 1929 que estableció mecanismos de destitución por simple mayoría y casi sin trámite de los ministros, mediante el "voto de desconfianza". Una característica de los regímenes parlamentarios, que se implantó dentro del esquema jurídico presidencialista adoptado, pero que no preveía, por ejemplo, la capacidad del jefe del gobierno de disolver el Congreso, que es la forma en que se equilibran los poderes.

Mientras las constituciones liberales de 1897 y 1906 mantuvieron la tradicional composición de las dos cámaras del Congreso, integradas por senadores y diputados electos por las provincias, la Constitución de 1929 incluyó senadores electos en forma indirecta por los consejos provinciales.[156] También estableció quince senadores "funcionales", que representaban actividades específicas o grupos de interés de la sociedad (universidades, profesores, periodismo e instituciones de cultura, agricultura, comercio, industria, obreros, campesinos y militares).[157] La cámara se integró también con "un senador para la tutela y defensa de la raza india".[158]

La creación de senadores funcionales se dio por la influencia de concepciones corporativistas que estaban en boga en algunos países de Europa. Se pensaba que para mejorar la representación, además de los legisladores electos por la ciudadanía por provincias, se debía tomar también en cuenta a las corporaciones que agrupaban a los habitantes, y darles la posibilidad de que designaran legisladores que las representaran. Las Fuerzas Armadas se consideraron como una corporación más, y se les dio una representación funcional, con el argumento adicional de que los militares en servicio activo ya no podían votar. Aunque la izquierda defendió por años la existencia de los legisladores funcionales, fundamentalmente porque le permitían obtener escaños cuando su votación en las elecciones universales era muy baja, la verdad es que eran producto de una visón no democrática, sostenida por posturas de corte fascista, que entendían a la sociedad como un agregado corporativo que se expresaba en un "Estado orgánico".[159]

156. Estos organismos fueron creados por esa Constitución y no llegaron a funcionar plenamente. Por otra parte, una disposición transitoria confusa complicó las elecciones legislativas. Las leyes de elecciones establecieron que la elección de senadores fuera, provisionalmente, por votación directa.
157. Además de los senadores provinciales, el Senado se compone "De quince senadores de representación funcional, en la forma que a continuación se expresa: un representante de las universidades; uno del profesorado secundario y especial; dos del profesorado primario y normal; uno del periodismo y academias y sociedades científicas; dos de la agricultura; dos del comercio; uno de la industria; dos del obrerismo; dos de los campesinos y uno de la institución militar". Constitución de 1929, art. 33.
158. Constitución de 1929, art. 33.
159. La formulación más destacada de esta propuesta fue un libro de un militante de ARNE, agrupación de corte falangista que se fundó en los años cuarenta. Cfr. José Vicente Ortuño, *El Estado Orgánico*, Quito, Editorial La Unión Católica, 1956, pp. 300-308.

A partir de 1929 las constituciones mantuvieron los legisladores funcionales, además de los provinciales. La de 1938 creó veinticinco senadores funcionales, y la de 1947, doce. La de 1945 estableció un congreso unicameral con veinticinco diputados funcionales. Los requisitos de edad para ser legislador variaron. Para los senadores fue haber cumplido treinta o treinta y cinco años. Para los diputados veintiuno o veinticinco años. Los períodos de los senadores se mantuvieron en cuatro años. Los de los diputados fluctuaron entre dos y cuatro. En ambos casos, la posibilidad de reelección era indefinida. Podían ser electos legisladores provinciales quienes hubieran nacido o residido por algunos años previos en la provincia respectiva. Se mantuvieron las prohibiciones para ser legislador el ejercer funciones en el Ejecutivo. La Constitución de 1938 extendió la prohibición a los representantes de compañías extranjeras. La Constitución de 1945 repitió la norma, pero la redujo a representantes de las empresas extranjeras que tenían contratos con el Estado. La de 1946 no mantuvo esa disposición.

La Constitución de 1897 recogió casi literalmente las disposiciones que establecían que los legisladores no eran responsables de las opiniones emitidas en el Congreso y gozaban de inmunidad un mes antes, durante y un mes después de las sesiones parlamentarias. No podrían entonces ser detenidos ni enjuiciados sin autorización expresa de la respectiva Cámara. Las constituciones siguientes mantuvieron también normas similares. La de 1945 fue más allá y dispuso: "Los diputados gozarán de inmunidad por todo el tiempo que dure su mandato y no son responsables por las opiniones en la Cámara, pero sí por las resoluciones contrarias a la Constitución tomadas con su voto".[160] La Constitución de 1946 extendió la inmunidad a los candidatos treinta días antes, en las elecciones y treinta días después.[161] Todas las constituciones prohibieron a los legisladores aceptar cargos del Ejecutivo.

Todas la constituciones, desde la de 1897 a la de 1947, mantuvieron la reunión anual de los congresos ordinarios por entre sesenta y noventa días, desde agosto a noviembre. Asuntos urgentes los conocían los congresos extraordinarios, convocados por el Ejecutivo o por iniciativa de una mayoría de los legisladores. Duraban unos días y solo podían tratar aquello para lo que eran convocados. La Constituyente de 1938 estableció una "Comisión Permanente de Legislación", integrada por cinco vocales elegidos por el Congreso, cuyas atribuciones eran codificar y publicar leyes y preparar proyectos. La Constituyente de 1845 mantuvo esa institución con diez miembros.[162] La llamó "Comisión Legislativa Permanente", y amplió sus atribuciones hasta la emisión de decretos-ley urgentes de carácter económico. La Constitución de 1946 estableció la "Comisión Legislativa" con cinco miembros, manteniendo las atribuciones de codificación y edición, pero retirándole la facultad de emitir decretos-ley, que le fue dada al presidente de la República.

160. Constitución de 1945, art. 29.
161. Constitución de 1946, art. 33.
162. Esos miembros eran nombrados por el Congreso, el Ejecutivo, la Corte Suprema, los empresarios y los trabajadores. Cfr. Constitución de 1945, art. 49.

El funcionamiento del Congreso dividido en cámaras fue una institución muy arraigada en el Ecuador. Todas las constituciones la mantuvieron, menos la de 1945. El proceso de emisión de las leyes continuó, con debates por separado en cada cámara, una posible resolución de discrepancias surgidas entre ellas por el Congreso Pleno, y sanción del Ejecutivo, que tenía atribución, a veces amplia y otras más restringida de "objetar" lo aprobado antes de sancionarlo. También las atribuciones, tanto del pleno como las de las cámaras, se mantuvieron sin variaciones muy significativas.

El Congreso continuó con su tradicional atribución: nombrar altos funcionarios como vocales del Consejo de Estado, ministros de las cortes Suprema y superiores. En la Constitución de 1929 se añadieron los recién creados *contralor* y *procurador* del Estado, y *superintendente* de Bancos. Se mantuvo también la atribución del la Cámara de Diputados de acusar y del Senado de juzgar al jefe de Estado, con el trámite especial, a los ministros y a los magistrados de la Corte Suprema. En el caso de los ministros, previa su defensa, podían ser destituidos. Pero, como hemos visto, la Constitución de 1929 estableció que, con un debate simple, sin defensa, el ministro podía ser objeto de un "voto de desconfianza" y destituido.[163] Incluso se podía hacerlo con grupos de ministros en conjunto. Esto implicaba que el Gabinete dependía de la mayoría en la Legislatura, aunque el Ejecutivo no podía disolverla. Se había adoptado una forma de funcionamiento de los regímenes parlamentarios, que trajo consigo situaciones de perenne inestabilidad, sobre todo en medio de crisis sociales y económicas.

La Presidencia de la República ha mantenido por toda la historia constitucional del país su funcionamiento y atribuciones básicas. Durante el período al que estamos haciendo referencia, poco cambió en lo que a ellas se refiere, salvo, como ya lo hemos mencionado, los énfasis que tuvo en las diversas constituciones, la posibilidad de influir en las otras funciones o ejercer las facultades extraordinarias. Ilustra esta realidad una comparación entre las constituciones de 1945 y 1946. La una dio amplias atribuciones al Congreso. La otra reforzó el poder del Ejecutivo dándole, inclusive, la posibilidad de legislar en receso de la Legislatura, mediante los "decretos ley de emergencia".[164]

Las condiciones para ser electo presidente de la República se mantuvieron, especialmente la de ser ecuatoriano por nacimiento y una edad que varió entre treinta y cinco y cuarenta años. La Constitución de 1938 introdujo esta disposición: "No podrá ser elegido presidente el mandatario, agente o abogado defensor de compañías extranjeras".[165] Ese fue uno de los motivos para que personas interesadas como Carlos Arroyo del Río se empeñaran en que la Constitución no entrara en vigencia. Las siguientes no mantuvieron esa norma.

163. Constitución de 1929, art. 97.
164. El presidente podía emitir esos decretos, que tenían plena fuerza de ley en materias económicas, previo pronunciamiento, no vinculante, del Consejo Nacional de Economía, y con la obligación de informar al Congreso sobre los motivos de su expedición. Cfr. Constitución de 1946, art. 80.
165. A. Pareja Diezcanseco, *Historia de la República*, p. 489.

La Constitución de 1897 mantuvo la existencia de un vicepresidente de la República, electo por votación universal, que presidía el Senado y el Congreso, y reemplazaba temporal o definitivamente al presidente. La de 1906 lo suprimió y estableció que subrogarían al jefe de Estado el último presidente del Senado, y a falta de este el de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1929 estableció que si un presidente electo no llegaba a posesionarse, lo reemplazarían el presidente del Senado o los demás dignatarios del Congreso en orden jerárquico. Si el presidente dejaba su función, de la jefatura de Estado se encargaría el ministro de lo Interior o los siguientes ministros en orden de su nombramiento. La Constitución de 1945 determinó que a falta del presidente lo subrogarían, en su orden, el presidente del Congreso, sus vicepresidentes y el ministro de gobierno. La Constitución de 1946 restableció la existencia del vicepresidente, electo simultáneamente con el presidente, aunque no necesariamente en la misma fórmula.[166] El vicepresidente volvió a ser presidente nato del Senado y, por ello, del Congreso.

Las constituciones de 1897 y 1906 mantuvieron un número de cinco ministros, nombrados por el presidente de la República. Desde la Constitución de 1928 en adelante se suprimió el número en el texto constitucional y se lo remitió a la ley. Continuó la responsabilidad ministerial ante el Congreso, con las características a las que hemos hecho referencia respecto de las normas de 1928, que no se repitieron.

La estructura del régimen seccional dependiente se mantuvo con los funcionarios nombrados por el Ejecutivo (gobernadores en la provincias, jefes políticos en los cantones y tenientes en las parroquias). Pero, más allá de las formalidades legales, esos funcionarios comenzaron a responder más directamente del presidente de la República, los ministros y gobernadores, cuando pasaron a ejercer como empleados del Registro Civil y comenzaron a recibir un sueldo del gobierno central, lo cual sucedió con las reformas del alfarismo.[167]

El Poder Judicial es quizá la institución que mayor estabilidad ha tenido en nuestra historia jurídico-constitucional. Las constituciones emitidas entre 1897 y 1946 mantuvieron casi literalmente el articulado correspondiente, y su estructura, con una Corte Suprema, cortes superiores distritales electas por el Congreso por períodos de seis y cuatro años respectivamente, y los juzgados inferiores. Pero, desde los años veinte, se dieron varias reformas legales importantes que modificaron el funcionamiento de las instancias inferiores, lográndose una racionalización en su dependencia de la Corte Suprema.

La Constitución de 1929 prohibió que los funcionarios judiciales cobraran derechos. La de 1945 estableció expresamente la gratuidad de la administración de justicia y determinó que "para la defensa de las comunidades indígenas y de los trabajadores que no dispusieren de medios económicos, se establecen procu-

166. En 1948 se dio el caso de una elección con resultados muy parejos. Fue electo presidente Galo Plaza Lasso, pero su compañero de fórmula perdió. Fue electo vicepresidente Manuel Sotomayor y Luna, que había acompañado al Dr. Manuel Elicio Flor, que ocupó el segundo lugar.

167. E. Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, p. 248.

radores pagados por el Estado".[168] No hubo tiempo de crearlos y la Constitución emitida dos años después no los mantuvo.

La Constitución de 1929, recogiendo las reformas que habían realizado los gobiernos "julianos", incorporó varias instituciones nuevas. Creó el "Ministerio Público", que era "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".[169] Las subsiguiente constituciones mantuvieron la misma norma. También la Constitución de 1929 mencionó la existencia de la Contraloría, que reemplazaba al Tribunal de Cuentas, y de la Superintendencia de Bancos. Las de 1945 y 1946 les dedicaron sendos acápites.

El Consejo de Estado, como vimos, fue una institución que se creó con la República y existió por más de cien años. Las constituciones liberales (1897 y 1906) mantuvieron, en términos generales, sus atribuciones e integración. Las de 1929 y 1938 las ampliaron. En 1945 se creó, en su reemplazo, el "Tribunal de Garantías Constitucionales", como con correlato a la profundización de los derechos, en especial los sociales, y las garantías, que trajo la Constitución de ese año. Fue un primer intento, más bien político que jurisdiccional, de sistematizar el control constitucional, que antes estaba disperso entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema, con preeminencia de la atribución del Congreso de interpretar la Constitución en forma final y obligatoria.[170]

El Tribunal de Garantías Constitucionales estaba integrado por tres diputados y dos ciudadanos elegidos por el Congreso, el presidente de la Corte Suprema, un delegado del Ejecutivo, el procurador general y un representante de los trabajadores. No había ministros presentes y la representación del presidente de la República era mínima. Sus atribución de control constitucional y político, e incluso contencioso-administrativas, en cambio, eran amplias. Por ello, el organismo entró de inmediato en conflicto con el presidente Velasco Ibarra, que en pocos meses se declaró dictador y derogó la Constitución de 1945. La Constitución de 1946 eliminó al Tribunal y volvió al antiguo Consejo de Estado.

Las disposiciones sobre la Fuerza Armada se mantuvieron más o menos iguales en las sucesivas constituciones. Se establecía que era obediente, no era deliberante, que las autoridades no podían conferir mando militar ni disponer ascensos sino conforme a los procedimientos legales. Lo que sí cambió desde la Revolución Liberal fue la institucionalidad de Ejército, que logró profesionalizarse. Pero ni la profesionalización ni la supresión del voto de los militares en servicio activo, que fueron grandes pasos adelante, cambiaron el hecho de que la Fuerza Armada siguió conservando una influencia política que, en situaciones de crisis, podía ser determinante.

168. Constitución de 1945, art. 95.
169. Constitución de 1929, art. 134.
170. Así lo considera Agustín Grijalva, que también sostiene que en este punto se dio una influencia directa de la Constitución española de 1932. Agustín Grijalva Jiménez, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, pp. 174-181.

La "Revolución Juliana" (1925) fue una expresión de esa realidad.[171] Allí los jóvenes oficiales tomaron una actitud política, dieron un golpe de Estado y mantuvieron algunas posturas afines al socialismo y a la izquierda por las dos siguientes décadas. Ninguna norma constitucional lo pudo impedir, al punto que los gobiernos de la oligarquía liberal, a fines de los treinta, para conjurar el "peligro izquierdista" en las filas castrenses, desmantelaron a las Fuerzas Armadas, les privaron de recursos y equipo, favoreciendo al "Cuerpo de Carabineros", como se denominó a la Policía Nacional, establecida en 1938. Ese fue uno de los antecedentes de la derrota militar de 1941 frente al Perú.

Todas las constituciones mantuvieron la atribución del presidente de la República de ascender a los oficiales de las Fuerzas Armadas y de proponer al Congreso los ascensos a coroneles y generales. De esta forma, la designación de altos jefes fue siempre una cuestión política delicada, en la que confluían afinidades, simpatías y miedos de la incursión castrense para la ruptura constitucional.

Desde la Constitución de 1945 el título "De la Fuerza Pública" incluyó, además de las Fuerzas Armadas, a la Policía. Y así sucedió en las siguientes. La Constitución de 1945 dispuso el servicio militar obligatorio y reconoció el "fuero militar". La Constitución de 1946 también estableció el servicio militar. Distinguió con claridad las funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil.[172]

Las constituciones de la Revolución Liberal mantuvieron para el régimen administrativo interior dependiente del Ejecutivo a los gobernadores de provincia, jefes políticos cantonales y tenientes de parroquia, pero solo reconocieron a los municipios como organismos seccionales, ratificando y profundizando su autonomía. La Constitución de 1929 creó, además, los consejos provinciales, que entre sus escasas atribuciones tenían la de elegir senadores provinciales. Pero no se logró estructurar estos organismos. La Constitución de 1938 determinó que las provincias podían crear sus consejos provinciales. Fue solo en 1945 que los consejos provinciales fueron definitivamente establecidos, aunque sus funciones eran muy limitadas.[173] La creación de los consejos provinciales fue, en buena parte, una concesión a los notables locales y a los conservadores, que impedidos de llegar al poder central, pudieron contar con esta instancia de poder, aunque fuera restringida.

Desde la fundación de la República, la Legislatura aprobó el presupuesto, en base a un proyecto del Ejecutivo. La Constituyente de 1928-1929 fue la primera que aprobó un título específico de la Constitución dedicado al "Presupuesto

171. Jaime Breilh y Fanny Herrera, *El proceso juliano: pensamiento, utopía y militares solidarios*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2012.

172. "Para la defensa de la república y mantenimiento del orden constitucional habrá una Fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la ley. Para salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales habrá una Policía Civil, que se rige por leyes especiales". Constitución de 1946, art. 153.

173. Así ha sucedido desde que existen hasta el presente. No cuentan con financiamiento propio, sino el que les entrega el gobierno central, sus atribuciones son escasas, y frecuentemente chocan con las de los municipios que, en cambio, son instituciones con recursos propios y un amplio ámbito de competencias.

Nacional". Estableció un engorroso procedimiento de presentación al Congreso por el Ejecutivo, participación del Consejo de Estado y aprobación de la ley en tres debates por el Congreso Pleno. Las constituciones de 1945 y 1946 mantuvieron el título dedicado al Presupuesto y el mecanismo de aprobación, aunque simplificado. En ambas, pero sobre todo en la segunda, se dio gran peso a la participación de los legisladores en las decisiones sobre el gasto público. De esta manera se institucionalizó el manejo de senadores y diputados de una parte de los recursos públicos, lo cual les obligaba a negociar las transferencias con el Ejecutivo.

Desde los años cuarenta se generalizó la preocupación por dotar al gobierno de instancias asesoras técnicas y comenzó a hablarse de planificación. La Constitución de 1945 creó "organismos técnicos adscritos a cada ministerio de Estado", dedicados a preparar informes y proyectos de ley. La Constitución de 1946 creó el "Consejo Nacional de Economía", presidido por el vicepresidente de la República. Ese fue el primer departamento estatal que promovió las estudios técnicos y la planificación.[174]

Todos los sucesivos textos constitucionales del período en estudio, en términos muy similares, consagraron la supremacía de la Constitución sobre toda otra norma, y la atribución del Congreso Nacional de interpretarla en forma generalmente obligatoria. También todos establecieron mecanismos de reforma constitucional que demandaban trámites especiales, con mayorías calificadas, requisitos de renovación de alguna de las cámaras para la última aprobación y, en la mayoría de los casos, la prohibición de tramitar reformas antes de cumplirse cuatro años de la vigencia inicial de la Constitución.[175] Pero entre 1897 y 1963, ninguna de las seis constituciones que rigieron llegó a ser reformada. Apenas se dieron en total un poco menos de diez leyes interpretativas, ninguna de ellas referida a cuestiones estructurales.

Pero si no se produjeron reformas, si se dio un anómalo "parche constitucional" en 1938. Apenas fue electo por la Asamblea Constituyente, el Presidente de la República la disolvió el 14 de diciembre de 1938.[176] Por decreto estableció: "El Poder Ejecutivo queda sometido a la Constitución que acaba de ser expedida por el poder constituyente", pero se reservó emitir decretos en lo sucesivo.[177] Lo cual era a todas luces un absurdo.[178] Aún más, pocas semanas después, un Con-

174. Fue bajo la vigencia de esa Constitución que, en los años cincuenta, se creó la Junta Nacional de Planificación, un organismo que hizo importantes contribuciones al país. Sistematizó por primera vez información confiable, formuló proyectos y promovió una cultura de planificación en el sector público.
175. El procedimiento más complicado fue el de la Constitución de 1929 que requería el trámite del proyecto con tres aprobaciones con mayoría calificada, con una renovación del Senado de por medio, solo luego de cuatro años de vigencia. El menos complejo fue el de la Constitución de 1947, que en su vigencia de quince años, nunca fue reformada.
176. Aurelio Mosquera Narváez, representante de la oligarquía liberal, fue electo con votos de los socialistas, pero ya en el poder, para conjugar el "peligro izquierdista", dio el golpe de Estado, disolvió la Asamblea y persiguió a la izquierda. Luego, un pacto entre liberales y conservadores produjo el "parche constitucional" (1938).
177. Citado por R. Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, p. 195.
178. "Efectivamente, disolver una Asamblea Constituyente, sin tener ni remotamente facultad

greso Extraordinario, mediante un acuerdo entre liberales y conservadores, asumió que estaba vigente la Constitución de 1906 con las innovaciones que se habían producido posteriormente (por ejemplo, la creación de la Procuraduría y la Contraloría) y así lo dictaminó en una ley. La Constitución con las reformas introducidas estuvo vigente hasta 1944.

Pero esa vigencia fue espuria. La oligarquía liberal ganó la Presidencia en 1940 por fraude electoral, y su máxima figura, Carlos Arroyo del Río, gobernó como "dictador constitucional", atropelló sistemáticamente las garantías ciudadanas y a los otros poderes del Estado, reprimió a la oposición, condujo al país a la guerra, a la derrota y al trauma nacional. Cuando trataba de imponer a su sucesor mediante otro fraude electoral, 28 de mayo de 1944, Arroyo fue derrocado por un golpe militar-civil, que se dio en medio del rechazo masivo de quienes vendieron la patria, y la mayor movilización popular de la historia del Ecuador.

EL PROYECTO NACIONAL DE LA DIVERSIDAD

La forma de Estado

A inicios de la década de los sesenta comenzó un nuevo período histórico en el Ecuador. Se agotaba el modelo económico asentado sobre exportaciones agrícolas. De la crisis de los sesenta se pasó al auge de los setenta, alentado por el inicio de las exportaciones petroleras. El Estado se robusteció, incursionando en la producción y comercialización; los grupos sociales se reubicaron; el panorama político se renovó, y la sociedad cambió aceleradamente. Al inicio de la década de los ochenta se produjo una larga recesión, el agotamiento del reformismo y el triunfo de la derecha y el neoliberalismo. Con el cambio del siglo se abrió otra etapa de reformas, que estamos viviendo. El Proyecto Nacional Mestizo fue agotándose desde los sesenta y se abrió paso un nuevo proyecto nacional que se asienta en la diversidad del país.

Siguieron presentes en la escena nacional los actores sociales tradicionales. Las clases dominantes, articuladas por el gran capital financiero, mantuvieron la dirección política, cuestionada "desde abajo" por trabajadores, campesinos y sectores medios. La movilización popular ha sido uno de los rasgos dominantes de este período, que aún los estamos viviendo.

En estos años surgieron actores nuevos, que reclamaron derechos en el marco del reconocimiento de las diversidades. Por siglos, en nuestro país como en otros lugares, las diferencias entre hombres y mujeres se asumieron en condiciones de desigualdad y discriminación para las mujeres. Los hombres se consideraban superiores. Y así organizaron la sociedad y el Estado. Esto mantuvo tremendas desigualdades de género. Aunque las mujeres han luchado desde

para ello, y declarar que se queda sujeta a la Constitución por ella elaborada, es un contrasentido jurídico, un absurdo legal, fuera completamente de los principios normativos de la Ciencia Constitucional. La disolución de la Asamblea significa nada menos que la instalación de una dictadura". *Ibíd.*, p. 196.

hace mucho por la igualdad, solo desde los años sesenta se consolidaron organizaciones feministas y con su acción se comenzó a aceptarla. Todavía hay un largo camino que recorrer. Por algunas décadas ya, los movimientos ambientalistas han reclamado respeto a la tierra y han logrado que se reconozcan algunos avances en ese sentido. En los últimos años se han dado avances en lo que se refiere a la tolerancia y garantía del derecho a la diversidad para las minorías sexuales. Ha surgido también preocupación por las personas con discapacidades, jóvenes y personas mayores, y se ha reconocido su participación y derechos.

En los últimos años se ha cuestionando a la nación y se ha llevado a un replanteamiento de nuestra identidad. "La idea de que el Ecuador es la continuidad histórica de un Reino de Quito milenario ya no se sostiene, no solo porque hay evidencias científicas en contra, sino porque, aunque hubiese existido, no cubría sino una parte de lo que hoy es Ecuador".[179] La visión del país como una nación uniforme y étnicamente homogénea con el mestizaje, con una sola forma de identidad cultural, se ha derrumbado. El arreglo territorial de 1998 y las ulteriores buenas relaciones con Perú han cambiado la idea de que el sentimiento por la pérdida territorial era elemento de unificación nacional contra un enemigo, aunque se ha sostenido que el arreglo con el Perú hizo desaparecer el peligro que mantenía unido al Ecuador, y nos hemos enfrentado internamente.

El cambio del Ecuador no es aislado. Se ha dado en el marco de una gran transformación mundial, caracterizada por la caída de antiguos paradigmas y una globalización económica.[180] Las ventajas del avance de las comunicaciones a nivel planetario y los logros de la ciencia y la tecnología coexisten con la polarización del mundo entre países ricos y pobres. Hay un renovado enfrentamiento Norte-Sur.

Desde los años sesenta, la sociedad ecuatoriana ha buscado asumir las nuevas realidades. Ha tratado de consolidar una vida democrática, superando años de dictaduras, y ha reconocido sus diversidades. En ese tiempo se han redactado y han regido cuatro constituciones. En 1963 una Junta Militar derrocó al gobierno constitucional y emprendió en algunas reformas.[181] Reprimió a la oposición política, especialmente a la izquierda y a las organizaciones populares. En 1966 fue derrocada y luego de un breve interinazgo, se instaló una Asamblea Constituyente, en la que se cuartearon los viejos frentes de "derecha" e "izquierda", articulados por la disputa por la confesionalidad del Estado, y se plantearon nuevos temas en los que la dimensión socioeconómica fue determinante. La

179. E. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 68.
180. Cfr. Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?*, Madrid, Paidós, 1998.
181. Ejes del proyecto de la Junta: "a) Realización de una reforma gradual en la tenencia de la tierra. b) Impulso al desarrollo industrial, utilizando la política económica como instrumento del excedente en favor de dicho proceso. c) Elevación de la tasa de formación de capital y de la participación de la inversión privada en el crecimiento. d) Disminución de la desocupación y apoyo a la redistribución del ingreso en base a la reforma agraria e impositiva. e) Fortalecimiento del papel del Sector Público, como orientador del proceso de desarrollo. f) Eliminación gradual de las entidades autónomas, para centralizar los ingresos fiscales". Agustín Cueva, *El capitalismo ecuatoriano contemporáneo en funcionamiento*, Guayaquil, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Guayaquil, 1978, pp. 69-72.

Asamblea produjo, en 1967, una Carta Política que recogió numerosos avances en los derechos sociales, pero mantuvo una estructura orgánica muy similar a la de 1947, pero con mayor peso del Congreso respecto del Ejecutivo. Apenas rigió tres años. En 1970 el presidente Velasco Ibarra la derogó al proclamarse dictador.

En 1972, Velasco Ibarra trató de "reconstitucionalizar" al país mediante un plebiscito en que se consultaría sobre la vigencia de la Constitución de 1946 con reformas y la convocatoria a elecciones. Pero fue derrocado por los militares. El "Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas", presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara, llevó adelante un proyecto de amplias reformas que delineó en su *filosofía y plan de acción*.[182] En enero de 1976 fue sustituido por un "Consejo Supremo de Gobierno", integrado por los jefes de las Fuerzas Armadas.

La dictadura militar planteó un "retorno controlado" al régimen constitucional sin Asamblea Constituyente. La "Reestructuración Jurídica del Estado" comenzó con el nombramiento de dos comisiones para preparar proyectos de Constitución, y una para preparar proyectos de leyes de elecciones y partidos. Las comisiones se integraron con representantes de los partidos y de nuevos grupos políticos y sociales. Esa integración y la representatividad de los miembros de las comisiones fueron cuestionadas. Pero había una fuerte tendencia de rechazo a la Asamblea Constituyente tradicional en la opinión pública, y se aceptó el nuevo procedimiento.

Se encargó un nuevo proyecto de Constitución a la primera comisión, y una serie de reformas a la Constitución de 1945, a la segunda. Los dos proyectos tuvieron varias divergencias en la formulación de los derechos y garantías, como el voto de los analfabetos; la definición del papel del Estado en la economía, y la estructura estatal (Congreso unicameral *versus* Congreso bicameral, papel de la planificación, entre otros). El primer proyecto incluía el voto de los analfabetos; elección presidencial por mayoría absoluta, que implicaría dos vueltas; Congreso unicameral y amplios derechos sociales. No mencionaba el nombre de Dios y el segundo sí, pero este aspecto, que en otros momentos hubiera sido crucial, no despertó controversia en el electorado.[183] El segundo proyecto resultó bastante conservador. En los aspectos constitucionales referentes a las Fuerzas Armadas, la dictadura impuso un solo texto en ambos proyectos.

Los dos proyectos de Constitución se sometieron a consulta popular en 1978. Ganó ampliamente el primero, que se consideraba progresista. Luego de una elección llena de complicaciones entre su primera y segunda vuelta, ganó el binomio Jaime Roldós Aguilera-Osvaldo Hurtado. El 10 de agosto de 1979 entró en vigencia la nueva Constitución y se entregó el poder a Roldós.

Durante las dos décadas que estuvo vigente esta Constitución, se plantearon muchas reformas constitucionales, y se realizaron varias de ellas. Pero hubo un gran descontento popular ante la crisis y su manejo neoliberal y depredador. Frente a ello, algunos sectores indígenas, disidentes de la izquierda y personeros

182. Gobierno del Ecuador, *Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador*, 1972.
183. M. Álava Ormaza, *40 años de constitucionalismo*, p. 302.

de ONG, plantearon la convocatoria de una Asamblea Constituyente. "Una vez más se propuso como una salida global a los problemas nacionales".[184] En la coyuntura de la caída del gobierno de Abdalá Bucaram (1997), el planteamiento adquirió fuerza y el gobierno interino incluyó en una consulta popular la posibilidad de su convocatoria, que fue aprobada.

La Asamblea estuvo reunida desde diciembre de 1997 hasta junio de 1998. Se convocó y funcionó en el marco del régimen de derecho, pero, una vez instalada, se autodefinió como "Constituyente" con todos los poderes, aunque no los ejerció, limitándose a redactar la Constitución.[185] El texto final se expidió como reforma integral y codificada de la de 1978. La Asamblea funcionó "itinerante" en varios lugares.[186] Pero tuvo un proceso organizado de debate y elaboración del texto constitucional.[187] Estuvo abierta a las delegaciones de sectores organizados, que presentaron demandas, sobre todo en lo relativo a derechos. Sin embargo, aunque muchas de esas demandas fueron recogidas en la parte dogmática, en la parte orgánica primaron las posturas de la derecha.

Con mayoría de derecha, en la Asamblea se redactó un texto bastante organizado y claro. Pero con retrocesos en cuestiones fundamentales. Cambió lo dispuesto en la Constitución de 1978, implantando una relación Estado-economía de corte privatizador y limitó la representación política. Eliminó disposiciones que establecían el control del Estado sobre los principales recursos naturales y servicios. En nombre de la "gobernabilidad" incrementó el poder el Ejecutivo. De otro lado, reconoció la diversidad del país, los derechos indígenas y negros, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; amplió la ciudadanía a todos los ecuatorianos; reformó el Congreso, la aprobación del presupuesto del Estado, educación y seguridad social.[188] Pero algunos temas quedaron pendientes. Uno fue la descentralización. Otro asunto que la Asamblea no resolvió fue la reforma de los tribunales (Supremo Electoral y Constitucional) que no pudieron ser transformados en cortes de Derecho. Los partidos de la mayoría no tuvieron voluntad

184. Cfr. Enrique Ayala Mora, "Del neoliberalismo al *socialismo del siglo XXI*", en *Ciencias Sociales: revista de las carreras de Sociología y de Política*, Quito, Universidad Central del Ecuador, n.° 33, 2011, p. 307. (Este texto es citado, a veces con párrafos enteros, en los acápites subsiguientes).
185. "La Asamblea Nacional se denominará *Asamblea Nacional Constituyente*, se sujetará en su funcionamiento a su Estatuto Orgánico y de Procedimiento debidamente aprobado. Respetará la independencia del H. Congreso Nacional y demás funciones del Estado, de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, así como de las respectivas autoridades del régimen seccional". Asamblea Nacional Constituyente, Resolución de 7 de enero de 1998.
186. La Asamblea funcionó en Ambato, Quito, Sangolquí, de nuevo Quito y Riobamba. Cfr. Orlando Alcívar Santos, *Comentarios a la Constitución Política del Estado: la Asamblea Itinerante*, Guayaquil, Offset Abad, 1998.
187. Se establecieron comisiones especiales que trataron diversos temas e informaban a la Comisión de Constitución, que organizó el trabajo de redacción y concordancias desde el primer momento.
188. Cfr. Santiago Andrade Ubidia, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, edits., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2004.

política de hacerlo, ya que perderían el control sobre esos organismos. La Constitución así aprobada entró en vigencia el 10 de agosto de 1998.

La nueva Constitución, como era de esperarse, no cambió al país. Bajo su vigencia se agravó la situación económica y política, hasta que entre los años 1999 y 2000 estalló la crisis. Las recetas neoliberales solo agudizaron la situación. En varios sectores se planteó una nueva reforma constitucional. Pero esa reforma que, desde luego, no iba a solucionar la crisis, fue bloqueada sistemáticamente en el Congreso. Entonces se habló de llegar a ella sin que la tramitara el Congreso.[189] La idea de que una Constituyente con plenos poderes sería la solución, al menos el principio de la solución para el Ecuador, fue asumida por varios sectores, que comenzaron a presionar por ella, aunque la propuesta fue polémica.[190] La izquierda y las organizaciones sociales fueron las más entusiastas. Se aferraron, una vez más, a la expectativa de que un cambio jurídico podría cambiar la realidad.[191]

En la campaña electoral de 2005, Rafael Correa asumió la propuesta de la Constituyente. Con su triunfo, la Asamblea se transformó en un mandato y, venciendo la resistencia de la mayoría del Congreso, convocó a una consulta popular en la que el electorado se pronunció masivamente por la Constituyente. En la elección, el "Movimiento País" de Correa, logró amplia mayoría frente a una oposición dispersa.

La Asamblea se reunió entre 2007 y 2008 en Montecristi. No adoptó un sistema adecuado de discusión y sistematización.[192] La redacción del texto constitucional se hizo en forma desorganizada y atropellada, con discusiones inconducentes, desechando la necesaria organización técnico-constitucional. La Constituyente debió expedir la Constitución dentro del plazo fijado por la consulta popular.[193] Realizó una aprobación de apuro, por grandes bloques del articulado, con un debate atropellado, virtualmente inexistente. Pocos días antes de que

189. Se plantearon dos alternativas. Una, convocatoria a consulta popular con los textos que deberían ser reemplazados en la Constitución. Si en la consulta ganaba, las reformas entrarían en vigencia. La otra, convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, previa la aprobación de una consulta popular.
190. Se puede consultar, por ejemplo, Julio Echeverría y César Montúfar, edits., *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala / Diagonal, 2008.
191. "¿Qué Asamblea Constituyente demandamos?", en revista *Renovación*, n.° 9, Cuenca, noviembre-diciembre 2005, pp. 13-26.
192. La Asamblea no adoptó un sistema de redacción constitucional adecuado y no formó desde el principio una comisión encargada de organizar el texto y las concordancias. Fue, por ello, imposible contar con un cuerpo organizado como base del debate. Los asambleístas se distribuyeron en "mesas" o comisiones de trabajo que debatieron temas generales y definiciones innecesarias por meses. En muchos casos varias mesas discutían lo mismo al mismo tiempo. Algunas se trasladaron a provincias para promover la "participación" ciudadana, aunque solo se logró realizar maratónicas reuniones dominadas por empleados del gobierno que repitieron lugares comunes.
193. Luego de que sus "mesas" o comisiones habían perdido el tiempo en debates vacíos, el plazo se vencía sin que hubiera avanzado, a veces ni iniciado, el debate constitucional. La prevista prórroga de dos meses no cambió la realidad. El Presidente de la Asamblea intentó una nueva prórroga, pero debió forzadamente retirarse de la dirección de la Asamblea, discrepando con Correa.

venciera el plazo para la emisión de la Constitución, una comisión externa realizó la codificación y redacción final.[194]

La Constituyente generó, como nunca antes, expectativas sobre la participación ciudadana. Pero no se cumplieron.[195] La Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüedades. Muchas disposiciones se introdujeron por motivaciones coyunturales. Desde el punto de vista de la izquierda, se perdió la oportunidad de contar con una Constitución clara, corta, concisa, que pudiera ser base de un proyecto progresista de largo plazo. Los redactores de la Constitución le privaron al país de una Carta Política que pudo ser el referente de las instituciones del siglo XXI, y le dieron a la derecha una carga de argumentos con su deplorable estructura y redacción.

A pocos años de su vigencia, hay el virtual consenso de que existe contradicción entre la parte "dogmática" de la Constitución, que es progresista y garantista, y la parte "orgánica", que promueve el autoritarismo y limitaciones a la democracia.

La Constitución de Montecristi tiene importantes avances declarativos y disposiciones de corte progresista.[196] Robusteció el papel del Estado, sobre todo en la economía y, en general, amplió el ámbito de lo público. Eran necesarias medidas frente al predominio neoliberal que había desmantelado el Estado en el Ecuador, América Latina y el mundo, para promover la concentración de riqueza en pocas manos. La Constitución, además, extendió las garantías y derechos ciudadanos, creando instituciones de protección.[197] Aumentó la estructura burocrática, sin modificar el régimen seccional, pero incrementó en algunos aspectos la centralización y control del Ejecutivo. Un eje de la Constitución fue la búsqueda del "Buen Vivir". Así se promovió la vigencia de derechos.[198] Y se planteó una concepción alterativa de nuestra forma de vida, desechando el capitalismo y el consumismo.

194. Esta comisión tuvo que realizar una labor que, cuando se organiza debidamente el trabajo dura meses, en poquísimos días. Mejoró la redacción y eliminó partes de los textos aprobados porque eran contradictorios o ininteligibles. Suprimió más de cuarenta artículos aprobados.
195. En muchos aspectos, el texto constitucional reflejó la heterogeneidad del Movimiento País y sus tensiones internas. A veces, el Presidente de la República tuvo que ir a Montecristi para lograr la aprobación de una iniciativa oficial. Pero no siempre se impuso el criterio de Correa. Varias disposiciones de corte fundamentalista se aprobaron por presión de grupos marginales, fuera de las tesis del gobierno.
196. Cfr. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, edits., *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.
197. Cfr. Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2009.
198. Cfr. Carolina Silva Portero, "¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución?", en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el Derecho comparado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 39-72.

El texto constitucional fue sometido a consulta popular y logró un respaldo mayoritario muy amplio en el electorado, a pesar de una cerrada campaña en contra, desatada por la derecha y el sector más reaccionario del clero.[199] La gran mayoría de los ecuatorianos, en buena parte como respuesta a esas actitudes, votó a favor, más que del texto constitucional que casi no conoció, de la tendencia que este representaba.

En las fórmulas constitucionales usadas desde la fundación de la República, se caracterizó al Estado como soberano. Pero con las nuevas realidades traídas por los procesos de integración y globalización, el concepto de soberanía ha ido evolucionando en el mundo y en el Ecuador. Los Estados-nación están cambiando de manera irreversible, aunque no están desapareciendo.[200] Varios de sus atributos de soberanía del Estado se han transferido a la comunidad internacional o a los entes de integración. Las últimas constituciones han reconocido que los nuevos procesos de integración y la compleja estructura social presente demandan una consolidación de esos Estados bajo nuevas condiciones.[201] Por ello han mantenido el carácter soberano del país, pero han creado normas para favorecer los procesos de integración y el desarrollo de sus instituciones, como el Sistema Andino de Integración. De todas maneras, las constituciones han mantenido, y a veces ampliado, la competencia del Estado respecto de los contratos realizados con compañías extranjeras, que han demandado quedar sujetas a la jurisdicción de sus países o al arbitraje internacional. La vigencia de la Constitución de 2008 implicó la denuncia de tratados sobre la promoción de exportaciones que admitían la competencia de instancias arbitrales internacionales.

La principal característica de nuestra vida constitucional ha sido la continuidad de la naturaleza republicana del Estado. Sobre esto no ha habido discrepancia. Tampoco la ha habido sobre su carácter unitario, pese a las demandas por regionalización y descentralización. El Estado nacional y el Proyecto Nacional Mestizo, en cambio, han sido cuestionados fuertemente desde la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana y andina. Ha surgido una conciencia de la diversidad. No se niegan las raíces aborígenes e hispánicas, ni el mestizaje que identifica a la mayoría de la población, pero se ha tratado de superar la percepción de la "nación mestiza" única y de comenzar a asumir al Ecuador como un país de grandes diversidades, en el que la construcción nacional pasa por la superación de la dominación étnica y la discriminación de indios, negros, cholos y montubios; el desmantelamiento de un sistema social que margina a los trabajadores, divide económica y socialmente a la población, y la aceptación de las diferencias regionales.

199. La oposición casi no mencionó las verdaderas limitaciones de la Constitución. Centró sus objeciones precisamente en sus aspectos progresistas. Llevó adelante un furioso operativo en que deformó y tergiversó normas constitucionales sobre la familia, la propiedad y otros aspectos.
200. Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 232.
201. J. C. Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador...*, pp. 116-119.

A lo largo de la historia ecuatoriana, los indígenas han resistido. No han sido "asimilados", "integrados" al mestizaje.[202] Por años lucharon por sus derechos ciudadanos individuales. Desde las décadas finales del siglo XX, reclaman también derechos colectivos. El reclamo tuvo apoyo social y el reconocimiento de esos derechos fue un gran paso. Los indígenas tienen el desafío de ejercerlos y desarrollar su identidad en un Ecuador unido y una América Latina cambiante.[203]

En los estudios antropológicos se identificó a los indígenas como "etnias". Luego se generalizó la denominación "pueblos", adoptada en los documentos internacionales. En los ochenta algunas organizaciones e intelectuales comenzaron a usar el término "nacionalidades" para identificar a los indígenas.[204] Así reivindicaba la demanda por derechos y la personalidad de los colectivos indígenas frente a los Estados y entre ellos mismos.[205] Así se comenzó a plantear que el Ecuador fuera declarado "plurinacional".

Los términos *nacionalidades indígenas* y *plurinacionalidad* lograron respaldo en ciertos sectores, pero enfrentaron dificultades. Una de las más notables, que nunca ha sido posible definirlos ni aclarar su contenido. Se ha escrito mucho sobre el tema, pero eso solo ha traído más confusiones, crecientes reparos teóricos y dificultades de aplicación.[206] Los términos resultan ambiguos y con el tiempo su ambigüedad y confusión ha aumentado. Otra dificultad es la resistencia de la opinión pública a la plurinacionalidad, que se ve como una amenaza a la integridad del país. Pero su mayor escollo es que la mayoría de las organizaciones indígenas la rechaza, aunque respaldan la consagración y ampliación de los derechos colectivos.

Se ha argumentado que el Ecuador ha suscrito el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, y que por ello debía adoptar la plurinacionalidad. Esos documentos definen a los indígenas como "pueblos". Ninguno se refiere a "nacionalidades indígenas" o a "Estados plurinacionales". Se consagran derechos y avances sobre los que hay virtual

202. Varios de los textos de este acápite corresponden a escritos anteriores del autor: "La interculturalidad: camino para el Ecuador", en Ariruma Kowii, coord., *Interculturalidad y diversidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2011, p. 33.
203. Sobre este tema hay varias posturas, algunas de ellas contrapuestas. Una buena sistematización de ellas puede verse en V. Alta, D. Iturralde y M. A. López Bassols, comps., *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Fondo de Desarrollo / Abya-Yala, 1998.
204. El origen de ese uso se encuentra en la tradición estalinista del comunismo ecuatoriano, que trajo al intelectual ruso Yuri Zubrinski, quien propuso por primera vez las "nacionalidades indígenas". Cfr. Ileana Almeida, *El Estado Plurinacional*, Quito, Abya-Yala, 2008. Usando conceptos desarrollados por José Stalin para la situación soviética de los años veinte y treinta, propuso denominar a los conglomerados indígenas "nacionalidades", entidades que tienen varios atributos de la nación y que pueden coexistir en un mismo Estado.
205. CONAIE, *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*, Quito, Abya-Yala, 1989, p. 259.
206. Un trabajo que ofrece una explicación del surgimiento del término y una idea global del proceso es: Galo Ramón Valarezo, *El regreso de los runas*, Quito, Comunidec / Fundación Interamericana, 1993.

consenso, pero este no existe sobre los dos conflictivos términos. En suma, no se debe confundir la diversidad cultural con la existencia de diversas naciones o nacionalidades en un país. Hay visiones que sostienen que cada cultura corresponde a una nación. Es decir que debería haber tantas naciones como culturas existen. Esto es absurdo. Prácticamente todos los Estados del mundo son pluriculturales, es decir tienen culturas diversas, pero eso no los hace plurinacionales. En realidad, los Estados plurinacionales que existían, ya no existen.[207]

Debe observarse, en fin, que los términos "nación" o "nacionalidad" no tienen ninguna raíz en el pasado indígena y ni siquiera existen en los idiomas ancestrales, que son conceptos "occidentales" por excelencia, cargados de conflictos y exclusiones. Haberlos adoptado, en un calco estalinista, para definir las identidades indígenas es un contrasentido.

La Constituyente de Montecristi definió al Ecuador como plurinacional.[208] Sus directivos se alinearon en una postura fundamentalista y etnocentrista. No permitieron opiniones discrepantes. La decisión se tomó sin debate y se consagró una fórmula que no corresponde a la realidad profunda del Ecuador. Por ello, sin perjuicio de acatar la Constitución vigente, se debe dar un debate sobre la plurinacionalidad.[209] Esto, justamente porque se trata de avanzar en la lucha por los derechos indígenas, por la vigencia de la unidad en la diversidad, es decir la interculturalidad.

El carácter intercultural del Ecuador está también consagrado en la Constitución, pero no ha sido suficientemente estudiado.[210] La interculturalidad no es característica "natural" de las sociedades complejas sino objetivo al que deben llegar para articularse internamente. La interculturalidad se construye mediante un esfuerzo expreso y permanente. Va mucho más allá de reconocer derechos a las minorías, de la coexistencia o el diálogo de culturas; es una relación sostenida entre ellas, una búsqueda expresa de superación de prejuicios, del racismo y de las desigualdades que caracterizan al país, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes.[211]

Tradicionalmente, las constituciones establecían que el territorio del Estado ecuatoriano es el que comprendió la Real Audiencia de Quito, con las modificaciones de los tratados válidamente celebrados, las islas adyacentes y las Galápa-

207. Los fundamentalistas sostienen que el mundo va hacia el reconocimiento de Estados plurinacionales, citando como ejemplos a España, Bélgica o Gran Bretaña. Pero esto es falso. En ninguno de esos países hay una declaratoria constitucional o legal en ese sentido. En el siglo XX sí hubo tres Estados plurinacionales: Checoslovaquia, Unión Soviética y Yugoslavia. Pero los tres desaparecieron en medio de conflictos, el último lleno de enfrentamientos racistas y genocidas. Se dice que Bolivia se declaró "Estado Plurinacional" y que ese es un ejemplo. Hay grandes logros en el proceso boliviano. Empero, esa "plurinacionalidad" es uno de los puntos más conflictivos.
208. *Constitución de la República del Ecuador*, Gaceta Constituyente, 2008, art. 1.
209. Incluso estudios constitucionales muy sólidos como *Constitucionalismo en Ecuador* de Agustín Grijalva, no definen la plurinacionalidad ni discuten su contenido. Se limitan a aceptarla, como si no hubieran cuestionamientos al respecto.
210. Un interesante debate sobre el tema puede hallarse en el libro ya citado: Ariruma Kowii Maldonado, coord., *Interculturalidad y diversidad*.
211. E. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 27.

gos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo. Siempre se subrayó la "validez" de los tratados por el conflicto con el Perú. Pero con la suscripción del tratado de Itamaratí en 1998, el Ecuador llegó al siglo XXI con un territorio definido y sin el trauma de la derrota. En la Constitución de 2008 se dio una definición más amplia, sin mencionar a la Real Audiencia.[212]

La Constitución de 1967 estableció al castellano como idioma oficial del Ecuador. La de 1978 decía: "El idioma oficial es el castellano. Se reconocen el quichua y las demás lenguas aborígenes como integrantes de la cultura nacional". Una reforma realizada en los noventa determinó: "El idioma oficial y de relación intercultural es el castellano. El quichua y las demás lenguas indígenas son reconocidas dentro de sus respectivas áreas de uso y forman parte de la cultura nacional".[213] En la Constitución de 1998 se consideró oficial al castellano y "de uso oficial" para los pueblos indígenas, el shuar, el quichua y los demás idiomas ancestrales.[214] La Constitución de 2008 declaró: "El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el quichua y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley".[215]

Como hemos mencionado, las constituciones ecuatorianas confundían a veces "nación" y "Estado", pero distinguieron siempre nacionalidad y ciudadanía. Hasta la Constitución de 1978 se mantuvieron los criterios tradicionales básicos para que las personas fueran consideradas como nacionales por nacimiento o por naturalización. Pero modificó las condiciones para la ciudadanía, exigiendo solo la edad de 18 años. Consagró el derecho al voto voluntario de los analfabetos. En 1998 la Constitución dio un alcance universal a la ciudadanía, al establecer que todos los ecuatorianos, sin límite de propiedad, edad o género, son ciudadanos o ciudadanas.[216] Esa Constitución consideró a la ciudadanía como el vínculo jurídico de derechos y deberes de las personas, de los ecuatorianos, con la República del Ecuador. Se la adquiriría por nacimiento o por naturalización. De este modo, la ciudadanía ecuatoriana nos hace parte del país, aunque para el ejercicio de ciertos derechos de elegir y ser elegidos se deba cumplir una edad mínima. La nacionalidad es un hecho cultural no regulado por la ley.

Con esa renovación constitucional se dio un gran paso. Además de modernizar una institución fundamental, se puso las bases para que se consolide un elemento de unidad nacional más allá de las diversidades. La ciudadanía es

212. "El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio corresponde al espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son determinados por los tratados vigentes". Constitución de 2008, art. 4.
213. *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1978. Codificación de 1997, art. 1.
214. República del Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Gaceta Constitucional, art. 1, p. 2.
215. Constitución de 2008, art. 2. (La redacción ambigua y contradictoria es, como ya se observó, característica de esta Constitución).
216. Constitución de 1998, art. 6.

común para todos, nos hace iguales. Hombres y mujeres, mestizos, indios y negros, serranos, costeños, amazónicos e insulares, católicos, protestantes y agnósticos, ricos y pobres, todos somos iguales en cuanto tenemos los mismos derechos y las mismas obligaciones. La Constitución y la ley garantizan la diversidad, pero, al reconocernos como ciudadanos o ciudadanas, establecen un principio de igualdad, fundamento de la democracia y la unidad nacional.

La Constitución de 1967 amplió la condiciones para la nacionalidad ecuatoriana. Se reconoció que eran ecuatorianos por nacimiento todos los nacidos en el territorio nacional, los nacidos en el extranjero de padres ecuatorianos que no renunciaran a ella expresamente después de los 18 años, los hijos de personas nacionalizadas, siempre que expresaran su voluntad en ese sentido en determinado tiempo. La Constitución de 1998 permitió por primera vez que los ecuatorianos tuvieran doble ciudadanía (o nacionalidad). Es decir que se puede conservar la ecuatoriana cuando se tiene la de otro país. La de 2008 conservó este criterio.

La Constitución de 2008 mantuvo el principio de ciudadanía universal, y lo amplió de alguna manera para que progresivamente se elimine la condición de extranjero.[217] Pero la redacción del capítulo II: "Ciudadanas y ciudadanos" es muy confusa cuando se refiere a nacionalidad y ciudadanía (art. 6). Pareciera que son la misma cosa, pero los términos son distintos y, al parecer, los conceptos también. La confusión crece cuando se determina que: "La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional". La confusión entre nacionalidad y ciudadanía es extrema.

La Constitución de 1978 garantizó el derecho de participación de los ciudadanos, el voto obligatorio para los alfabetos mayores de dieciocho años y facultativo para los analfabetos.[218] Mantuvo la representación proporcional en las elecciones. Determinó que el presidente y vicepresidente de la República se elegirían con mayoría absoluta de votos. Si no se la obtenía, habría una segunda vuelta. Las siguientes constituciones mantuvieron esos criterios. Adicionalmente, la de 1998 estableció el voto de los ecuatorianos en el extranjero para presidente y vicepresidente, y suprimió la prohibición de ser candidatos a los ministros del culto. La de 2008 amplió el voto en el extranjero para miembros de la Legislatura, y reconoció el voto facultativo de los militares en servicio activo. En ánimo de ampliar la participación, dio el voto facultativo a los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho. Pero la reforma no tuvo mayor impacto.[219] Con

217. Cfr. Daniela Dávalos, "¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008", en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución del 2008 en el contexto andino...*, pp. 73-108.
218. La disposición fue muy combatida y cuestionada por sectores de derecha aun cuando la Constitución ya estaba vigente. Cfr. Juan I. Larrea Holguín, *Historia del Derecho ecuatoriano*, Guayaquil, Editorial Justicia y Paz, 1996, p. 203.
219. De una investigación realizada se desprende que los votantes de entre dieciséis y dieciocho años no favorecieron de manera especial a los candidatos de tendencias que propiciaron su voto, ni tuvieron un comportamiento en las urnas distinto del conjunto del electorado. Cfr. Pablo Ayala Román, *El voto de los adolescentes en el Ecuador*, Quito, IDEA / Ediciones La Tierra, 2012, pp. 83-112.

la emisión de normas específicas y luego con la vigencia de la Constitución de 2008 se posibilitó, como antes no había sucedido, que los dignatarios de elección popular, comenzando por el presidente de la República, pudieran ser candidatos en las elecciones, manteniendo el ejercicio de sus funciones, sin tener que renunciar a ellas.

Desde 1967, la organización y control de las elecciones se mantuvo a cargo del Tribunal Supremo Electoral, al que la ley daba la atribución de aprobar y registrar a las organizaciones políticas. La Constitución de 1978 trató de institucionalizar el funcionamiento de las fuerzas políticas. Parecía que entonces sería posible formar un moderno sistema de partidos. Resultaba favorable el que ya no se definía la oposición derecha-izquierda por la confesionalidad del Estado, sino por las propuestas respecto del papel del Estado en la economía y los planteamientos sociales y económicos.

La Constitución de 1978 estableció: "Todos los ecuatorianos tienen derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento".[220] Solo los partidos reconocidos podían presentar candidatos para una elección y el candidato debía estar afiliado a uno de ellos. Se pusieron reglas para el reconocimiento y subsistencia de los partidos. Con estas normas y las leyes emitidas paralelamente se intentaba inducir la existencia de un sistema de partidos políticos.[221] Pero se los ponía bajo el control de los organismos electorales y de quien los manejara. La Constitución de 1998 reforzó el control partidario del Tribunal Supremo Electoral. La de 2008 dividió las funciones entre el Consejo Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Pero ambos organismos demostraron una notoria dependencia del gobierno.

El intento de consolidar el sistema partidario tuvo muchos tropiezos. El caudillismo actuó en su contra. El monopolio dado a los partidos para presentar candidaturas y la marginación de los independientes fue impopular y le dio a la derecha motivo para combatir el sistema de partidos.[222] A mediados de los noventa *una* reforma constitucional permitió la participación de los independientes, pero la situación no cambió. El sistema político era muy débil, poco representativo y muy impopular. No pudo sobrevivir a la profunda crisis de finales del siglo XX. En la primera década del siglo XXI se intentó "refundar" el país y formar un nuevo sistema político. Pero solo se logró desmantelar la escasa institucionalidad del sistema y de los partidos, liquidar algunos, y reforzar el caudillismo asentado sobre redes clientelares.

La Constitución de 1967 facultó al presidente de la República a convocar a un plebiscito en caso de una reforma constitucional, o para consultar sobre temas importantes. La de 1978 estableció la "consulta popular" por el presidente cuan-

220. República del Ecuador, Constitución de 1978, art. 54.
221. M. Álava Ormaza, "¿Ley o código penal de partidos políticos?", en *40 años de constitucionalismo*, p. 313.
222. En 1986, un momento de muy baja popularidad de su gobierno, Febres Cordero convocó a una consulta popular para reformar la Constitución permitiendo la participación electoral de los independientes, pero fue derrotado en las urnas.

do se tratara de reformas constitucionales o de cuestiones de trascendental importancia. Su resultado sería obligatorio. Las siguientes constituciones mantuvieron la consulta con diversos mecanismos. La de 2008 distinguió entre "plebiscito" y "consulta popular". La Constitución de 1978 instituyó la "revocatoria del mandato" mediante un trámite que preveía una consulta a los electores. En esa oportunidad se la limitó a alcaldes, prefectos y diputados.[223] La Constitución de 2008 la amplió a todos los dignatarios electos, incluso al presidente de la República. Además de la participación en las elecciones, las constituciones garantizaron también otras formas de participación, que en la Constitución de 2008 fueron sistematizadas. Entre ellas, la más destacable es, quizá, la que se llama "democracia directa", que se ejerce a través de la iniciativa popular.

Desde los años sesenta, la vigencia de la llamada "doctrina de la seguridad nacional" fue considerada un elemento profundamente antidemocrático.[224] La Constitución de 1978, influenciada por la dictadura militar, recogió en su contenido varias disposiciones sobre "seguridad nacional". La Constitución de 1998 las eliminó en todo el texto constitucional, restableciendo el concepto de "defensa nacional".

La definición del Ecuador como Estado laico fue irreversible. Ninguna Constitución intentó luego devolverle su carácter confesional. Pero desde 1946, las constituciones han previsto el apoyo a la educación particular, a las misiones y otros vínculos con la Iglesia católica. Las de 1967, 1998 y 2008 han incluido una invocación a Dios en sus preámbulos.[225] En realidad, como ya se observó, la vieja polémica sobre la confesionalidad del Estado se había superado y los temas centrales de la política fueron: "cambio social", "desarrollo", "justicia económica". El eje divisorio entre las diversas posiciones ideológicas se desplazó al papel del Estado en la economía.

Por ello, en el debate constitucional, en lo que se refiere al carácter del Estado, el tema central fue su papel en la economía, la propiedad y el modelo de desarrollo. La Constitución de 1967 volvió a introducir un título especial sobre la economía, con esta disposición: "El Estado establecerá un orden económico social en el que los integrantes de la comunidad puedan vivir dignamente y gozar de los frutos del progreso".[226] Fue la primera en mencionar la Reforma Agraria. La Constitución de 1978, influenciada por los modelos desarrollistas y el reformismo en ascenso, volvió a incluir un título sobre la economía. Allí se dispuso: "La acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad".[227] Tradicionalmente, la economía se había considerado una cuestión de la esfera privada, aunque regulada por el

223. Constitución de 1998, cap. II, sec. 2.
224. En nombre de la "seguridad nacional" se justificaron las más sangrientas dictaduras militares y se establecieron normas que institucionalizaron la represión en América Latina.
225. Ya no se emitió la Constitución en nombre de Dios "autor y legislador del universo" y fuente de la autoridad, pero se lo invoca por respeto a las creencias de la mayoría de los ecuatorianos.
226. Asamblea Nacional Constituyente de 1966-1967, *Constitución Política del Estado Ecuatoriano*, Quito, Registro Oficial n.º 133, mayo 25, 1967, art. 85.
227. Constitución de 1978, art. 60.

Estado. Esa Constitución, en cambio, le dio un papel central, estableciendo por primera vez cuatro sectores de la economía:

1. El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

   Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

   a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta del suelo.

   b) Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones, y,

   c) Las empresas estratégicas definidas por la ley.

   El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, pueden tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia del interés social.

   El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la ley establezca;

2. El sector de la economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con entidades del sector público.

   El Estado participará en empresas de economía mixta para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público;

3. El sector comunitario de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajan permanentemente en ellas.

   El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector; y,

4. El sector privado, integrado por empresas corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado y, en general, por empresas que no estén comprendidas en otros sectores de la economía.[228]

La concepción del Estado no solo como regulador, sino como actor, con una esfera exclusiva de competencias en la economía, fue una innovación muy progresista, pero también polémica. Buena parte de los empresarios y la derecha la combatieron, denunciando el "estatismo", el "comunismo" y la "violación de la libertad". Aunque no lograron que se reformara la Constitución en este aspecto, consiguieron limitar, y a veces anular, la acción estatal en la economía, sobre todo en el manejo de los recursos naturales. La derecha tuvo mayoría en la Constituyente de 1998.[229] Eliminó la distinción entre los sectores de la economía y redujo la acción del Estado en ella. Se mantuvieron algunas normas sobre empresas comunitarias, soberanía sobre la diversidad biológica y reservas naturales, inalienabilidad e imprescriptibilidad de los recursos naturales del Estado, pero se facilitaron las concesiones al sector privado.

228. Constitución de 1978, art. 61.

229. La Democracia Popular, partido originariamente reformista, había dado un notable giro, asimilando las tesis neoliberales. Hizo alianza con el Partido Social Cristiano y el FRA para hacer una mayoría de derecha en la Asamblea, que fue presidida por el expresidente Osvaldo Hurtado.

La Constitución de 2008 replanteó la cuestión: "El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir". Amplió el espacio de lo público y le asignó un papel importante al Estado, cuyas políticas económicas deben asegurar una adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, la soberanía alimentaria y el desarrollo equilibrado.[230] Volvió a establecer tipos de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta. Todas ellas deben cumplir una "función social".[231]

Lo dogmático

Las constituciones ecuatorianas se han redactado y vuelto a redactar muy frecuentemente, como sabemos. Por ello han podido incorporar las más avanzadas concepciones. En algunos casos, nuestro país ha sido pionero en el mundo en ciertas innovaciones, sobre todo en lo referente al enunciado de derechos y garantías. Desde los años veinte del siglo pasado, se han "constitucionalizado" derechos que en la tradición interpretativa se han denominado de primera, segunda y tercera generación.

Desde 1967 todas las constituciones ubicaron la parte "dogmática" al inicio del texto y esta tuvo un gran crecimiento, ya que se incorporaron numerosos derechos y garantías, a veces con detalle. Aunque se aceptó el principio de "progresividad", es decir que una vez adoptados ya no se puede suprimirlos, se dieron algunos retrocesos, pero, en general, aun en los tiempos de predominio neoliberal y "privatista", las constituciones tuvieron una clara tendencia "garantista".[232] Esta tendencia se profundizó al formularse la Constitución de 2008, que dedicó buena parte de su extenso texto a derechos y garantías, inspirado en el llamado "neoconstitucionalismo" latinoamericano. Sus promotores y apologistas dicen que es parte de un cambio de paradigma, con nueva institucionalidad, nueva cultura y otras fuentes de conocimiento.[233]

La Constitución de 1967 estableció que se reconocen, garantizan y promueven los "derechos del hombre". En 1978 se adoptó un texto clave que mantendrían los subsiguientes textos constitucionales: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución".[234] Luego, se establecían los principios generales sobre los derechos, recogiendo los que habían sido ya consagrados tradicionalmente, como el

230. Constitución de 2008, arts. 283 y 284.
231. Constitución de 2008, art. 321.
232. Ese fue el caso, como hemos visto, de la Constitución de 1998 que, aun con mayoría de derecha en pleno predominio neoliberal, reconoció, en algunos casos por primera vez, importantes derechos y garantías.
233. Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Quito, Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar, 2011, pp. 236-237.
234. Constitución de 1978, art. 19.

derecho a la vida, a la honra, al trabajo, igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, al libre tránsito, asociación, libertad y seguridad personales, etc. También fueron incorporando nuevos derechos sociales y garantías. En 2008, como hemos visto, se adoptó el principio del "Buen Vivir", bajo el que se agrupó en la Constitución los derechos al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, vivienda, salud, trabajo y seguridad social.[235] A ellos hay que añadir los derechos a la recreación, al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.

Tradicionalmente, las constituciones han considerado a la familia como núcleo de la sociedad y han garantizado su especial protección. Pero desde los sesenta se dio una evolución en las concepciones sobre ella. La Constitución de 1967 declaró la igualdad de los cónyuges y estableció el patrimonio familiar. La de 1978 reconoció los efectos legales de la "unión de hecho" entre un hombre y una mujer solteros. La de 1998 estableció la existencia de políticas para lograr la igualdad de género. Por años se había venido impulsando legislación que garantizara la igualdad efectiva de los cónyuges. La de 2008 reconoció a la familia "en sus diversos tipos" y consideró por primera vez al matrimonio explícitamente como la unión de un hombre y una mujer.[236] La protección a la "paternidad responsable" establecida en las últimas constituciones, vino acompañada por el derecho de las personas a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar.[237] Es destacable que la Constitución de 2008 hubiera tomado en cuenta los problemas que trae la migración a las familias.[238]

La Constitución de 1967 estableció la completa igualdad de los hijos, nacidos dentro o fuera del matrimonio. Las subsiguientes mantuvieron este importante avance. La Constitución de 1967 estableció: "El Estado protegerá al hijo desde su concepción". La de 1978 mantuvo la norma, pero las dos siguientes no lo hicieron, dejando la posibilidad de que el aborto pudiera ser legalizado.[239]

En 1967, la Constitución reconoció por primera vez el derecho a un medioambiente sano. Las constituciones subsiguientes fueron ampliando esos derechos y los mecanismos para garantizarlos. Una novedad fue la inclusión de los "derechos de la naturaleza" en la Constitución de 2008.[240] Como hemos visto,

235. Constitución de 2008, título II, cap. 2.
236. Esta declaración específica se debió a la presión de quienes se oponían a la posibilidad de que en la legislación posterior fuera reconocido el matrimonio de personas del mismo sexo.
237. Constitución de 1998, art. 39.
238. A. Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, p. 117.
239. En 1998 no se produjeron reclamos por la introducción de la norma, pero en 2008 el asunto fue muy debatido y la redacción que quedó en el texto constitucional provocó duras protestas del clero fanático y de la extrema derecha, que consideraron que se había aprobado una "Constitución abortista". Así se lo planteó en la campaña de aprobación de la Constitución en la consulta popular.
240. La Constitución reconoce a la naturaleza o "Pacha Mama" el derecho a su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, además tiene derecho a la restauración (arts. 71-74). El Estado debe impedir la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de ciclos naturales.

desde la primera Constitución de 1830 y en todas las subsiguientes se garantizó el derecho de propiedad, pero en las cuatro últimas se lo vinculó a su función social y ambiental.

Como en todo el siglo XX, el derecho a la libertad de conciencia y de expresión se mantuvo. La Constitución de 1967 había recogido en un texto resumido las disposiciones de las constituciones de 1945 y 1946, ratificando que los medios de comunicación tienen como "objetivo primordial la defensa de los intereses nacionales", añadiendo "y la difusión de la cultura".[241] La Constitución de 1978 adoptó una fórmula muy corta: "derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento por cualquier medio de comunicación social, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal, por los abusos que incurra en su ejercicio".[242] Pero añadió una garantía expresa: "Toda persona 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 estos hagan la rectificación correspondiente en forma gratuita, inmediata y proporcional".[243] La Constitución de 1998 repitió, en términos generales, las disposiciones de la anterior. En la opinión pública ecuatoriana fue creciendo la preocupación porque se ejerciera algún control sobre los medios de comunicación para evitar abusos.

La Constitución de 2008 dio un gran espacio a la comunicación e información. Todas las personas tienen derecho a "comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa".[244] También al acceso universal a las tecnologías, creación de medios de comunicación, uso de frecuencias, creación de medios públicos, privados y comunitarios, buscar y difundir información, etc. El Estado no permitirá el monopolio u oligopolio de los medios de comunicación y "garantizará la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de fuentes a quienes informen, emitan sus opiniones, a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación".[245] Entre los "derechos de libertad" se incluyeron el de libre expresión y el derecho a exigir rectificación a los medios de comunicación, en términos similares a anteriores cartas políticas. Las normas que posibilitan la intervención oficial con regulaciones y sanciones han sido fuertemente resistidas por los dueños de los medios.

Desde las primeras constituciones se garantizaron los derechos políticos, que hasta 1998 estuvieron vinculados a la ciudadanía. Desde ese año, en que la ciudadanía pasó a ser un atributo de todas las personas, los anteriormente llamados "derechos de ciudadanía" (elegir y ser elegidos) se llamaron por su nombre: "derechos políticos". Estos derechos van más allá de las elecciones, puesto que también se reconocen otras formas de participación.

La cultura y la educación han sido temas muy desarrollados en las constituciones desde 1967. En la dimensión cultural se reconocieron varios derechos.

241. Constitución de 1967, art. 28, n.° 4.
242. Constitución de 1978, art. 19, n.° 2.
243. Constitución de 1978 (Codificación de 1996 con reformas), art. 22, n.° 5.
244. Constitución de 2008, art. 16.
245. Constitución de 2008, art. 20.

La innovación más importante fue el reconocimiento de la diversidad cultural del país y el impulso a la interculturalidad.[246]

Superado el debate sobre el laicismo, el punto ya no fue el carácter laico de la educación pública, que se mantuvo gratuita, sino la posibilidad y extensión del apoyo a la educación particular, ya aceptada en 1946.[247] En 1967 y en 1998 se consideró como obligatoria hasta la educación básica. La segunda estableció por primera vez la educación intercultural bilingüe, la carrera docente, la evaluación de los maestros y también la evaluación de las instituciones superiores.[248] En 2008 se declaró gratuita la educación pública en todos sus niveles, incluso el superior. Las cuatro constituciones continuaron reconociendo la autonomía universitaria, pero la de 2008 la sometió a la "rectoría" del Estado, la planificación nacional y a la rendición de cuentas a la sociedad. Por ello la calificó de "autonomía responsable".[249]

La lucha de los indígenas y los reclamos de los afroecuatorianos determinó que en la Constitución de 1998 se los reconocieran por primera vez sus "derechos colectivos".[250] Uno de los grandes avances del constitucionalismo de los últimos tiempos ha sido el reconocimiento de que los derechos no solo tienen como sujeto a los individuos, sino que también hay sujetos colectivos que pueden reclamarlos y ejercerlos. Esa misma Constitución estableció por primera vez una sección dedicada a los derechos de los consumidores.

La Constitución de 2008 recogió los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades ya reconocidos en la Constitución de 1998, y los explicitó con mayor detalle o se añadió algunos más.[251] Los pueblos en aislamiento voluntario

246. La reforma constitucional de 1996 reconoció la pluriculturalidad del país, que luego fue consagrada en la Constitución de 1998 (art. 1). Otros artículos garantizaron allí los derechos a la diversidad cultural.
247. Las cuatro constituciones establecieron que la educación particular gratuita, la especial y la destinada a sectores populares podía recibir apoyo del Estado.
248. Constitución de 1998, arts. 74 y 79.
249. Constitución de 2008, art. 351.
250. Constitución de 1998, cap. V, sec. 1.
251. La Constitución reconoce el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad; no ser objeto de discrimen; conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras; mantener la posesión ancestral de tierras y territorios; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras; consulta libre e informada sobre la explotación de esos recursos; a los beneficios obtenidos por la extracción de ellos; mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos, las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales, recursos genéticos, que abarcan la diversidad biológica y la agrobiodiversidad, sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, al conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y de la flora, se prohíbe toda forma de apropiación de los conocimientos, innovaciones y prácticas. La Constitución establece el derecho a "desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad"; garantiza también el derecho sobre su patrimonio cultural e histórico, como parte del patrimonio cultural del Ecuador. Además, la Constitución reconoce "nuevos derechos": mantener y desarrollar contactos con otros pueblos, impulsar el uso de vestimentas, exigir que se refleje la diversidad en toda la educación pública, crear propios medios de comunicación en su idioma y acceso a los demás medios sin discriminación y se garantiza que el Estado limitará las actividades militares en sus territorios (art. 57).

tienen derecho a la posesión de sus tierras, a que no se realice actividad extractiva en ellas, al respeto a su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento. Finalmente, se dispone que quien irrespete estos derechos, se lo sancionará como etnocidio.

La Constitución establece que para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al "pueblo afroecuatoriano" los derechos colectivos que constan en ella, en las leyes y los instrumentos internacionales. También se reconocen los derechos de los "pueblos montubios", para que, con respeto a su cultura, puedan llevar adelante un proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible.[252]

La Constitución de 1998, en el capítulo "De los derechos económicos, sociales y culturales" incluyó por primera vez un sección dedicada a los "grupos vulnerables", en la que incluyó y amplió derechos ya reconocidos por cartas anteriores a la familia, los niños y adolescentes. Allí se consagró, también por primera ocasión, una garantía de prevención de las discapacidades y medidas en beneficio de personas con discapacidad, que consideren su situación particular. Se reconoció el derecho a atención especial de personas de la tercera edad.[253] La Constitución de 2008 mantuvo y amplió esos derechos, así como los de los usuarios y consumidores. Reconoció también los de los migrantes, personas con enfermedades catastróficas o privadas de la libertad.

Siguiendo una tradición de larga data, las cuatro constituciones del período reconocieron el derecho de las personas a tener un debido proceso, que debe practicarse en cualquier causa judicial o trámite administrativo, público o privado. Este comprende, entre otros, la presunción de inocencia, conocer las sanciones previamente, proporcionalidad entre las conductas sancionadas y la sanción, derecho a la defensa y a ser oído, a nos ser juzgado dos veces por el mismo hecho, a que las resoluciones sean debidamente motivadas, entre otros. En cada nuevo texto constitucional esos derechos fueron ampliados y mejor explicitados.

En forma incipiente, las garantías fueron reconocidas desde las primeras constituciones. Pero solo con el tiempo se fueron desarrollando instituciones y mecanismos para su efectiva aplicación. La garantía ciudadana por excelencia había sido el hábeas corpus, que fue reconocido desde los años veinte. Con las reformas a la Constitución aprobadas en 1976 se introdujeron el "hábeas data" y el "amparo", que fueron incorporados al texto constitucional de 1998.[254] El establecimiento del amparo fue un paso muy importante en el desarrollo jurídico del país, ya que posibilitó a las personas contar con un recurso para precautelar el ejercicio de sus derechos cuando este está amenazado. Adicionalmente, fue importante la creación del "Defensor del Pueblo".

Las instituciones creadas han tenido continuidad. "La nueva Constitución del Ecuador, dice Grijalva, en general desarrolla el contenido de muchos derechos establecidos en la Constitución de 1998, agregando además otros nuevos".[255] En

252. Constitución de 2008, arts. 58 y 59.
253. Constitución de 1998, cap. IV, sec. 5.
254. Constitución de 1998, cap. VI.
255. A. Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, p. 27.

efecto, la Carta Política mantuvo el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, al que denominó "Acción de protección". Añadió otras garantías jurisdiccionales: Acceso a la información pública, Acción extraordinaria y Acción de incumplimiento.[256]

Como contraparte de los derechos, en 1997 se resolvió incluir un capítulo que recogió los deberes y responsabilidades de los ciudadanos. Hay, pues, obligaciones que todas las personas deben cumplir. Aunque el listado no es exhaustivo, ya que existen otros deberes que constan en diversos artículos constitucionales y en gran cantidad de leyes, el que se haya establecido en forma expresa la existencia de deberes y responsabilidades ciudadanas y se los haya agrupado en un capítulo especial fue un gran paso.[257] La Constitución de 2008 mantuvo el texto con algunas variaciones.

Se consideran deberes ciudadanos acatar y cumplir la Constitución, las leyes y las decisiones legítimas de autoridad; respetar los derechos humanos; promover el bien común, practicar la justicia y la solidaridad; defender la integridad territorial del país, la unidad en la diversidad y la interculturalidad; colaborar en el mantenimiento de la paz; ejercer con ética la profesión u oficio; pagar los tributos, participar en la vida pública con honestidad, asumir las funciones públicas como un servicio y rendir cuentas de ello; administrar honradamente el patrimonio público y combatir la corrupción; promover la protección de los bienes públicos y la defensa del patrimonio nacional; preservar el medioambiente y utilizar los recursos naturales de modo sustentable, asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos.[258] También se establece como deberes: *ama quilla, ama llulla, ama shua* (no ser ocioso, no mentir, no robar). La Constitución introduce estas tres consignas en quichua como reconocimiento a los pueblos indígenas.

Lo orgánico

En el marco no cuestionado de un Estado republicano, presidencial y laico, el constitucionalismo que se desarrolló en el Ecuador desde los años sesenta del siglo XX, estuvo marcado por una continuidad y agravamiento de los conflictos generados por la relación entre funciones del Estado, su ámbito de acción y el enfrentamiento entre ellas, que en no pocos casos desembocó en lo que dio en llamarse "pugna de poderes". Se debatió sobre las atribuciones de nombramiento y control de la Función Legislativa, sobre la ampliación de las competencias de la Función Ejecutiva, sobre la autonomía y eficiencia de la Función Judicial. No se logró hallar una fórmula de equilibrio entre ellas. La mal llamada "politización" de las designaciones de altos funcionarios por el Congreso hizo crisis y la corrupción se incrementó. Se ensayaron varias alternativas sin éxito inmediato. En 2008 se acudió, como solución, a la creación de un cuarto poder o función del Estado, la de "Transparencia y control social". Se elevó a la condición de quinta función a las estructuras de control electoral.

256. Constitución de 2008, título II, capítulo tercero.
257. Constitución de 1998, cap. VII.
258. Constitución de 2008, título II, capítulo noveno.

Cuando se pensaba que la Constitución traería una renovación radical o provocara una ruptura con el pasado, entre otras modificaciones, sus autores cambiaron el nombre tradicional del Congreso Nacional. En 1978 se lo llamó "Cámara Nacional de Representantes", pero en poco tiempo, con una reforma constitucional, se volvió a la designación anterior. En 2008 se optó por "Asamblea Nacional". Una modificación, mucho más de fondo, fue la adopción del sistema unicameral. La unicameralidad se consideraba la opción progresista y la Constitución de 1978 la adoptó.[259] La existencia de legisladores funcionales, que duró hasta 1970, fue definitivamente suprimida en 1978. En una democracia, solo quienes son electos directamente por la ciudadanía pueden ejercer su representación. Los legisladores funcionales eran una instancia de corte corporativo. Los legisladores se denominaban diputados y senadores en el Congreso bicameral. Luego fueron llamados "representantes" ante la Cámara Nacional de Representantes, de nuevo diputados, por fin desde 2008 "asambleístas".

La Constitución de 1978 distinguió dos calidades de legisladores: doce nacionales, electos por el conjunto del electorado, y los provinciales, electos por las provincias.[260] En 1998 se suprimieron los nacionales. En 2008 se restablecieron en número de quince. A ellos se añadieron los electos por los distritos metropolitanos y los del exterior.[261] El período de los nacionales ha sido en todos los casos el del presidente de la República y el de los provinciales varió entre cinco, dos y cuatro años.

Mientras los hubo, la edad para ser senador fue treinta y cinco años. La edad para ser elegido diputado se mantuvo en veinticinco años, salvo los nacionales, que según la Constitución de 1978, necesitaban treinta años. La edad mínima para ser asambleísta, según la Constitución de 2008, es de dieciocho años. En la Constitución 1967 se mantuvo la tradicional posibilidad de reelección indefinida de los legisladores. En la de 1978 se estableció la no reelección sino después de un período. Una reforma permitió el "cruce" de nacional a provincial, y viceversa. Las constituciones posteriores restablecieron la reelección inmediata.

Todas las constituciones mantuvieron la incompatibilidad de la calidad de legislador con otra función pública, aunque varió el tiempo de no haberla ostentado antes de la elección. En la de 1978 se excluyó también a gerentes de banco y representantes de compañías extranjeras.[262] En las de 1998 y 2008 la incompatibilidad se extendió a toda otra función, salvo la cátedra universitaria. Todas

259. La idea de que el sistema unicameral era el más progresista, vino de la expectativa electoral. Por eso se lo adoptó en 1945. Con el sistema bicameral, que incorporaba dos senadores por provincia, los conservadores, que controlaban el electorado de las provincias pequeñas, podían obtener con mayor facilidad mayoría en esa cámara. Si esta desaparecía y quedaba una sola cámara con diputados electos por proporción poblacional, los liberales y sus aliados podían lograr mayor representación.
260. Constitución de 1978, título II, sección 2.
261. Los del único distrito metropolitano que existe, Quito, se han electo dentro de la provincia de Pichincha. Los del exterior sí, pero con votaciones muy exiguas, lo cual les da a los seis asambleístas por el exterior muy escasa representatividad.
262. De todas maneras, las dos últimas constituciones la han restringido. Antes la inmunidad cubría cualquier acto u opinión del legislador. Luego se estableció que solo cubre las opiniones que emite en el ejercicio de sus funciones.

las constituciones mantuvieron el principio de que los legisladores no son responsables de las opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones, y tienen inmunidad. Los legisladores no pueden ser enjuiciados sin autorización legislativa. Esta institución ha sido impopular y se ha planteado constantemente su eliminación. Pero se la ha mantenido, ya que, no solo en el país sino a nivel mundial, se la considera una condición esencial del ejercicio de la representación parlamentaria.

La tendencia del último período ha sido la reunión permanente de la Legislatura, como sucede en la mayoría de los países del mundo. La Constitución de 1967 estableció que el Congreso se reuniera cada seis meses por sesenta días improrrogables, manteniéndose la posibilidad de que se convocaran congresos extraordinarios. Durante los recesos funcionarían comisiones permanentes, una legislativa y cuatro auxiliares.[263] La Comisión Legislativa Permanente, con una mayoría calificada, podía dictar leyes cuya emisión no estuviera reservada al Congreso. Debía preparar proyectos y codificar leyes. La Constitución de 1978 volvió a la reunión anual del Congreso. Estableció comisiones especializadas permanentes que preparaban proyectos e informes. Juntas constituían el "Plenario de las comisiones legislativas".[264] En receso del Congreso, el "Plenario" podía dictar leyes siguiendo un procedimiento similar al establecido para el Congreso en pleno. El Congreso debía nombrar, además, una comisión de fuera de su seno, para preparar proyectos y codificar leyes. Desde la Constitución de 1998, el Congreso se reúne en forma permanente todo el año, con dos recesos vacacionales.

En el pasado se había institucionalizado el procedimiento de aprobación de las leyes en el Congreso bicameral. La Constitución de 1967 mantuvo las atribuciones del Congreso dividido en cámaras o reunido en pleno, el trámite de las leyes por cada una de las cámaras y la resolución de las discrepancias por el Congreso Pleno. Pero dejó la tramitación inicial de las leyes solo a la Cámara de Diputados.[265] Al aprobarse la existencia de una sola cámara, la Constitución de 1978 estableció la tramitación en dos debates, con informes previos de una comisión.[266] Con la Legislatura unicameral se volvió más ágil la legislación cuando la complejidad social y política demandaba la emisión de mayor número de normas. Pero se dio el riesgo de que la rapidez provocara equivocaciones o vacíos que solo fueron reparados una vez que la ley ya estaba en vigencia. La distinción entre leyes "orgánicas" y "ordinarias", con una mayoría calificada para la aprobación de las primeras, adoptada en 1998 y mantenida luego, permitió mejorar la calidad de los trámites legislativos y la aplicación de las normas.

La Constitución de 1998 mantuvo como "trámite ordinario" la aprobación por el Congreso Pleno en dos debates. Luego de la presentación del proyecto y su divulgación, una comisión presentaba informe para primer debate. Una vez realizado, volvía a la comisión, sobre cuyo nuevo informe se realizaba el segundo debate y final aprobación. También estableció un "trámite especial" para proyec-

263. Constitución de 1967, título VII, cap. IV.
264. Constitución de 1978, art. 60.
265. Constitución de 1967, título VII, cap. II.
266. Constitución de 1978, arts. 65-69.

tos que el Congreso delegaba a la Comisión de Legislación.[267] Este trámite resultó ser inaplicable. La Constitución de 2008 acogió el mismo procedimiento de aprobación de 1998 y amplió la posibilidad de que la ciudadanía opine durante el trámite. Pero las normas constitucionales, en este caso, fueron extremadamente lacónicas y generales.[268] Esto ha propiciado que la legislación establezca la aprobación "en bloque", dejando las decisiones en manos de quienes manejan las mayorías y suprimiendo en la práctica el carácter deliberante de la Legislatura.[269] Esto atropella una tradición democrática de larga data, que inclusive la derecha simpatizante de las dictaduras respetó en el pasado.

La "iniciativa", es decir la capacidad de presentar proyectos de ley se amplió de Constitución a Constitución. La de 1967 mantuvo que solo pudieran hacerlo los legisladores, las comisiones, el presidente de la República o la Corte Suprema.[270] La de 1978 reconoció la "iniciativa popular", dejando a la ley su regulación. La de 1998 amplió la iniciativa a otros funcionarios y organismos del Estado en materias de su competencia. Reconoció la "iniciativa particular", presentada con el apoyo del 0,25 % de los inscritos en el padrón electoral o por los "movimientos sociales de carácter nacional". Estableció que solo el presidente de la República podía presentar "proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público, o modifiquen la división político-administrativa del país".[271]

Todas las constituciones mantuvieron la atribución del presidente de la República, quien como colegislador, debe sancionar u objetar, total o parcialmente, las leyes aprobadas por la Legislatura. Los procedimientos concretos y plazos variaron de una a otra. Pero no se cambió la posibilidad de que una ley objetada totalmente pudiera ser discutida solo luego de un año, o de que, en caso de una objeción parcial, los legisladores la acepten por mayoría o insistan con los dos tercios de sus votos. Cuando el presidente no sanciona u objeta la ley en un plazo determinado, entra en vigencia. Cuando la Legislatura no se pronuncia sobre las objeciones dentro del plazo, la ley entra en vigencia con las objeciones del jefe de Estado.

267. El proyecto era conocido por el Congreso y podía ser aprobado "en bloque", con una discusión de las observaciones de los legisladores que no habían sido recogidas por la comisión o artículo por artículo.
268. Constitución de 2008, art. 137.
269. Lo corto y general de las normas sobre este tema no es casualidad, sobre todo si se observa que la Constitución está llena de detalles y procedimientos nimios para asuntos de mucha menor importancia. Los autores de la Constitución adoptaron ya en la Constituyente el procedimiento de discusión y aprobación "en bloque", que se trasladó a la Asamblea Nacional. No hay debate artículo por artículo, como en casi todos los parlamentos del mundo, ni posibilidad de discutir y votar cada norma. Se vota todo el texto de una sola, sin opción a que los legisladores se pronuncien sobre cada tema. Además, se estableció un virtual monopolio del presidente de cada comisión, para modificar o mantener, sin decisión colectiva, el texto que es votado en paquete. Este es un mecanismo antidemocrático, destinado a que tomen las decisiones quienes manejan la mayoría parlamentaria o el Ejecutivo.
270. Constitución de 1967, art. 145.
271. Constitución de 1998, art. 147.

Nunca se ha cuestionado la atribución de la Legislatura para pedir información y fiscalizar al Ejecutivo y otras instancias del sector público. Pero el cómo hacerlo ha sido tema de inagotable debate. La Constitución de 1967 mantuvo la atribución de la Cámara de Diputados de examinar la conducta del presidente, vicepresidente de la República y otros altos funcionarios, y de acusarlos ante el Senado, que podía destituirlos y privarles del derecho a ejercer funciones públicas por un tiempo. La Cámara de Diputados, previa interpelación, podía censurar y destituir a los ministros de Estado.

El Congreso, según la Constitución de 1978, podía entablar "juicio político" a los altos funcionarios y destituirlos. El presidente y vicepresidente de la República solo podían ser destituidos por traición a la patria, cohecho u otra acción que "afectare gravemente el honor nacional". Pero Abdalá Bucaram fue separado de sus funciones sin mayor trámite por el Congreso, con una declaración de "incapacidad mental".[272] La Constitución de 1998 redujo la capacidad de fiscalización del Congreso al Ejecutivo y el Tribunal Supremo Electoral, y mantuvo su atribución del juicio político. El presidente y vicepresidente de la República solo podían ser enjuiciados por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.[273] Su destitución debía ser resuelta por los tercios del Congreso. La censura de los ministros no conllevaba su destitución.[274]

La Constitución de 2008 estableció una confusa distinción entre dos trámites de enjuiciamiento y destitución del presidente o el vicepresidente de la República por la Asamblea Nacional.[275] En ambos casos se requiere una mayoría de dos tercios. Esta Constitución mantuvo la posibilidad de enjuiciamiento político de ministros y altos funcionarios del Estado. Pero, en la práctica se dificultó el procedimiento, de tal manera que resulta prácticamente imposible llegar a la censura y destitución.[276] En general, la tendencia ha sido no dar paso a las accio-

272. Con ese antecedente, las siguientes constituciones determinaron que para poder declarar vacante la Presidencia de la República, se debía establecer su incapacidad física o mental médicamente certificada.
273. Constitución de 1998, art. 130, n.° 9.
274 Su permanencia en la cartera quedaba a juicio del presidente de la República. Así se trataba de evitar los constantes juicos políticos y se reforzaba la autoridad del Ejecutivo.
275. El art. 129 dice que la Asamblea podrá proceder a su enjuiciamiento, previo el dictamen de "admisibilidad" de la Corte Constitucional, por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. El art. 130 dice que la Asamblea podrá destituir al presidente de la República por "arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional", o por "grave crisis política y conmoción interna". Nótese que en este último caso, la redacción es general y puede interpretarse de varias maneras. No queda claro por qué se establecieron dos procedimientos con causales diversas para llegar a lo mismo.
276. La Constitución exige que el llamamiento a juicio se haga con la solicitud de al menos la cuarta parte de la Asamblea Nacional. Para la censura se requiere mayoría absoluta, pero para los ministros, autoridades electorales y miembros del Consejo de la Judicatura dos tercios de los votos. Adicionalmente, la ley estipuló que la decisión de si la Legislatura llama a juico al funcionario depende en un momento de la mayoría de una comisión. Desde el inicio de la República, cada legislador, por su calidad de tal, tuvo el derecho de llamar

nes de fiscalización, salvo pedidos de información escrita que no tienen consecuencia práctica.[277]

Los ascensos de altos jefes militares y la autorización para nombrar embajadores fue atribución del Senado hasta que dejó de regir la Constitución de 1967. Desde 1979, con la nueva Constitución, esos trámites dejaron de ser responsabilidad del Congreso.

La nominación de altos funcionarios por el Congreso fue motivo de debate y crítica contra la politización y corrupción. En la opinión pública persistió la idea de que los legisladores "repartían" esas funciones por conveniencia política o compromisos indebidos. Se planteó repetidamente la eliminación de las designaciones por el Congreso, pero no se halló el mecanismo para lograrlo. Las constituciones de 1967 y 1978 mantuvieron la atribución del Congreso de designar procurador, contralor, ministro fiscal y superintendentes, de ternas del Ejecutivo, y ministros de la Corte Suprema. La de 1998 suprimió la atribución de designar a estos últimos y añadió a los miembros del directorio del Banco Central. En la Constituyente de 2007-2008 se quitó a la Legislatura la atribución de realizar todos los nombramientos de altos funcionarios.

El Congreso tuvo tradicionalmente la atribución de estudiar, a través de una comisión, la Pro Forma del Presupuesto General del Estado enviada por el Ejecutivo, y de aprobarlo dentro de un plazo. Eso le daba gran poder al Congreso y sus miembros, especialmente a los de la comisión encargada del informe. Durante la vigencia de las constituciones de 1946 y 1967 el papel de los legisladores como agentes de consecución de recursos presupuestario fue importante. Llegó a su máxima expresión entre 1979 y el final del siglo, cuando los legisladores tenían "cuotas" de asignaciones presupuestarias que debían ser ejecutadas por el Ejecutivo que, para hacerlo, lo condicionaba al apoyo del legislador.[278] La Constitución de 1998 redujo la injerencia legislativa en las definiciones presupuestarias y la de 2008 las dejó en manos del Ejecutivo, quedando la aprobación legislativa como una formalidad.

Aunque no era su función constitucional, buena parte del electorado de las provincias esperaba que los legisladores gestionaran recursos presupuestarios. Esa fue una persistente causa de corrupción, ya que incluso se daban casos en que el propio legislador se beneficiaba de contratos de obras realizadas con recursos presupuestarios. Frente a esta realidad, al reformarse la Constitución de 1978 se estableció: "Los legisladores no podrán manejar fondos del Presupuesto

a responder en la legislatura a un alto funcionario. Con las normas vigentes, ese derecho ya no existe, puesto que el llamado depende de la mayoría de una comisión.

277. Pero esta posibilidad fue limitada también desde 2012, por decisión unilateral del presidente de la República, que prohibió a los funcionarios remitir la información solicitada por la Asamblea Nacional y se atribuyó la calificación de la información que se envía y la decisión de cuándo hacerlo.

278. La gestión de recursos presupuestarios e inclusive la existencia de "partidas de interés provincial" que eran cuota de los legisladores, eran un mecanismo de presión del Ejecutivo. Pero también eran una forma de propiciar que ciertos diputados corruptos consiguieran los recursos para entregarlos a contratistas de obras públicas que les entregaban un porcentaje del monto del contrato.

del Estado, salvo los expresamente asignados para el desenvolvimiento administrativo de la Función Legislativa".[279] Pero durante su vigencia se dio un auge del manejo del presupuesto por los diputados. Muchos conseguían partidas presupuestarias y luego las gestionaban en el Ejecutivo, que pedía para ello votos en trámites legislativos o apoyo en los juicios políticos. La Constitución de 1998 fue muy drástica al tratar de suprimir la práctica.[280] Pero continuó.

Como solamente en muy pocas ocasiones el presidente de la República logró contar con una mayoría en el Congreso y más bien obtuvo la oposición, la "pugna de poderes" se volvió frecuente. En medio de esos enfrentamientos se multiplicaban los juicios políticos, vetos a las leyes, *impasses* por las designaciones de altos funcionarios e inclusive intervenciones violentas.[281] Un mecanismo que se propuso reiteradamente fue que el presidente de la República tuviera la atribución de disolver el Congreso y se convocara a nuevas elecciones.[282] Pero solo en 2008 se concretó constitucionalmente esa posibilidad. Esto provocó lo que se llama la "muerte cruzada", ya que, acto seguido, se debe convocar a elecciones de presidente y legisladores.[283]

Siguiendo una tendencia "presidencialista", desde 1978 las constituciones incrementaron el poder del presidente de la República, no siempre con el necesario control y balance. La Legislatura perdió peso y el Ejecutivo adquirió más poder efectivo, que lo ejerció decretando cada vez con más frecuencia, entre otras medidas, "estados de excepción", que le dan más atribuciones y obvian trámites de contratación de obras públicas. Se incrementó su influencia en la legislación, cuando se estableció la atribución del presidente de enviar a la Legislatura proyectos de ley "urgentes" en materia económica, para ser tramitados en plazos cortos (quince días, Constitución de 1978; treinta días, constituciones de 1998 y 2008). De lo contrario, entran en vigencia.

Nunca se ha cambiado la condición de ser ecuatoriano por nacimiento para ser presidente de la República. Pero en 1978, la dictadura puso la restricción de ser también hijo de padre y madre ecuatorianos. La norma de no reelección inmediata, sino pasando un período, se mantuvo en la Constitución de 1967 y

279. Constitución de 1978, con las reformas introducidas y codificada en 1997, art. 84.
280. "Prohíbese a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional. Igualmente, les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado". Constitución de 1998, art. 135.
281. Quizá la más famosa fue cuando el presidente Febres Cordero, en 1986, envió la Fuerza Pública, con tanques incluidos, a la Corte Suprema, para impedir la posesión de sus miembros electos por el Congreso.
282. Una situación de esta naturaleza se dio al inicio del mandato del presidente Jaime Roldós, quien iba a convocar un plebiscito para promover la disolución del Congreso, lo cual hubiera implicado una reforma constitucional. Pero al fin desistió del propósito.
283. Por una vez, dentro de los tres primeros años de mandato, el jefe de Estado puede disolver la Asamblea Nacional, previo dictamen de la Corte Constitucional. En este caso, el Consejo Electoral convocará a elecciones de presidente, vicepresidente y legisladores para el tiempo que resta del mandato (art. 148).

las subsiguientes. La de 1978 establecía la completa no reelección del presidente de la República. La de 2008 permitió la reelección solo por una vez, pero puede hacérselo en forma inmediata. Según las constituciones de 1978, 1998 y 2008, si un binomio no obtenía la mayoría absoluta de los votos, debía hacerse una segunda vuelta electoral. Las de 1998 y 2008 estipularon que no habrá segunda vuelta si el binomio con mayor número de votos obtiene el 40 %, y supera al que le sigue con más del 10 %.[284]

Las constituciones del período mantuvieron al vicepresidente de la República, pero no continuó ocupando la presidencia del Congreso. La Constitución de 1967 no le dio responsabilidad específica.[285] La de 1978 le otorgó la Presidencia del Consejo Nacional de Desarrollo. Las de 1998 y 2008 tampoco le dieron responsabilidades puntuales. El vicepresidente subroga al presidente a su falta temporal o definitiva.[286] Desde 1998 la subrogación ya no fue obligatoria por falta temporal. El presidente ya no necesitó permiso del Congreso para viajar al exterior. Tampoco debía encargar sus funciones, ya que viaja como jefe de Estado. A falta del vicepresidente, le sucede el presidente de la Legislatura. Desde 1978, a falta definitiva del vicepresidente, la Legislatura elige a su sucesor de una terna del presidente.[287]

El estatus constitucional de los ministros no ha variado en el último período. Continuaron siendo de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, y responsables ante la Legislatura, que puede juzgarlos políticamente en las condiciones ya descritas. Tampoco en el régimen seccional dependiente ha habido mayores cambios (gobernadores, jefes políticos y tenientes políticos), salvo que la Constituyente de 1998 suprimió los jefes políticos y tenientes políticos (aunque nunca se efectivizó la norma). La de 2008 incluyó una norma general que establece que el Ejecutivo puede tener un representante en cada territorio con atribuciones de dirección y coordinación.[288]

La estabilidad de la Función Judicial fue alterada constantemente desde la década de los sesenta. Las dictaduras militares reorganizaron las cortes, nombrando magistrados, jueces y en ciertos casos, creando tribunales especiales. Restablecido el régimen constitucional en 1979, las autoridades judiciales, especialmente de la Corte Suprema, tuvieron crecientes presiones por parte de ciertos actores políticos, que consideraron una prioridad controlar la Función Judicial, nombrando ministros y jueces, que luego cumplían sus pedidos. Así, ciertos líderes políticos podían asegurarse de que "sus" funcionarios judiciales tomaran

284. Constitución de 1998, art. 165. Constitución de 2008, art. 143.
285. Como vimos, no se elegía al vicepresidente en binomio con el presidente y podía ser electo el de otra fórmula. Así sucedió en 1968. Las relaciones fueron muy malas. Velasco Ibarra llamó al vicepresidente Zabala "conspirador a sueldo".
286. Se dio, sin embargo, un caso muy debatido cuando el presidente Bucaram fue destituido por el Congreso en 1997. En una reforma constitucional anterior se había eliminado (no se sabe si en forma voluntaria o involuntaria) la subrogación del vicepresidente a la falta definitiva del presidente. Por ello, no se entregó el poder a la vicepresidenta y se nombró un "presidente interino".
287. Constitución de 1978, codificada con reformas, 1996, art. 198. Constitución de 1998, art. 174. Constitución de 2008, art. 150.
288. Constitución de 2008, art. 155.

decisiones que les permitían intimidar, perseguir y hasta encarcelar a sus adversarios. Era un secreto a voces que la mayoría de la Corte Suprema o cortes superiores respondían a una fuerza política determinada.[289]

Lo que la opinión pública llamó "politización" de la Función Judicial, se daba junto a situaciones crónicas de ineficiencia y corrupción. No solo había manejos políticos, sino dilatorias, retardos, coimas, tráfico de influencias, que afectaban a la vida de la gente común. De este modo, al papel llamémoslo estructural, de la administración de justicia, que siempre es funcional al sistema, es decir que reproduce las condiciones sociales de desigualdad y dominación, se sumó una crisis institucional creciente.

La crisis provocó insatisfacción por el estado de cosas.[290] La Constitución de 1967 no cambió las normas de la Función Judicial. La de 1978 recogió innovaciones de concepción jurídica, pero mantuvo las estructuras judiciales. Los magistrados de la Corte Suprema, de los tribunales Fiscal y Contencioso Administrativo siguieron siendo nombrados por la Legislatura, que podía enjuiciarlos políticamente. La reforma de 1983 hizo pequeños cambios. En 1992 se produjeron reformas importantes. La Corte Suprema se transformó en tribunal de casación y se estableció su especialización. Se encargó a la Corte el control constitucional, con una sala especializada. Se creó el "Consejo Nacional de la Judicatura" como "órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial". Se estableció un nuevo y farragoso sistema de elección de magistrados de la Corte Suprema por el Congreso, que fracasó totalmente.[291]

Después de 1992 se realizaron nuevas reformas constitucionales. Algunas sobre el enjuiciamiento político de los altos magistrados por el Congreso, lo cual reforzó su posible control político. La más importante reforma fue el establecimiento de períodos indefinidos y la "cooptación" de los nuevos magistrados de la Corte Suprema:

> Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no están sujetos a período fijo en la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución Política de la República y la Ley. Producida una vacante, cualquiera sea su causa, el pleno de la Corte Suprema de Justicia designará al nuevo magistrado, con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, observando los criterios de profesionalismo y de carrera judicial de conformidad con la Ley.[292]

289. El caso más notable fue el de León Febres Cordero (socialcristiano), que en sucesivas reorganizaciones de la Función Judicial, sobre todo de la Corte Suprema, logró designar y controlar magistrados y jueces que respondían a sus indicaciones, sobre todo en el campo penal. De esta manera, aun cuando ya no era presidente de la República, tenía poder para presionar y condicionar a sus adversarios y aliados.
290. Santiago Andrade Ubidia, "La Constitución Política y la administración de justicia", en S. Andrade, J. C. Trujillo y R. Viciano, edits., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, p. 209.
291. *Ibíd.*, pp. 215-216.
292. Reforma de la Constitución publicada en el Registro Oficial n.° 142-S, de 1 septiembre de 1997.

La Constitución de 1998 recogió las innovaciones doctrinarias y organizativas que se habían introducido, entre ellas la existencia y atribuciones del Consejo de la Judicatura, e introdujo algunas nuevas. En lo referente a la organización de la Corte Suprema, acogió literalmente lo dispuesto en la última reforma.[293] Quedó de esta manera vigente el sistema de cooptación de sus miembros. A pesar de los cambios introducidos desde 1992, la corrupción y la ineficiencia se mantuvieron en la justicia, así como su "politización". Se aprobaban nuevas normas que "independizaban" la justicia, pero solo regirían para el futuro. Para el presente se establecía que el Congreso integraría "por esta sola vez" la Corte Suprema y otros organismos. Y lo hacía con cuotas políticas. La influencia de las figuras, sobre todo de la derecha, se mantuvo.

El sistema de cooptación funcionó parcialmente, porque persistió la injerencia política. Cuando el gobierno de Lucio Gutiérrez logró formar una mayoría contra el predominio de los socialcristianos y la Izquierda Democrática en el Congreso, la Corte Suprema fue destituida en forma ilegal por esa mayoría, y reemplazada por otra, integrada por "cuotas" de los aliados políticos. Esa Corte tomó medidas polémicas y fue cuestionada sistemáticamente.[294] El intento de eliminar la influencia política terminó siendo solo un cambio de influencia. Al fin cayó esa Corte, pero no pudo ser reemplazada de inmediato y el país estuvo sin Corte Suprema por largos meses. La nueva fue designada por primera vez mediante un concurso riguroso.[295]

La Constituyente destituyó a la Corte Suprema designada por concurso en 2007. Otra fue nombrada con un procedimiento *ad hoc*. La nueva Constitución cambió las reglas judiciales. El Consejo de Participación Ciudadana designaría por concurso al Consejo de la Judicatura que, a su vez, dirigiría los procesos de selección de todos los jueces y funcionarios judiciales. La Corte Suprema quedó integrada por veinte jueces electos por nueve años sin posibilidad de reelección, renovados parcialmente cada tres años. Las nuevas normas no alcanzaron a cumplirse, porque una propuesta del presidente Rafael Correa ganó en un referéndum y se llevó adelante una reforma judicial, dirigida por un "Consejo de transición", que "por esta sola vez" renovó todo el personal judicial del país mediante masivos concursos.[296]

293. Constitución de 1998, art. 202.
294. Una de las primeras fue eliminar los juicios instaurados contra Abdalá Bucaram, que regresó al país para combatir a Febres Cordero. Se la denominó la "Pichi Corte", por el apodo de su presidente.
295. El Partido Social Cristiano, dirigido por Febres Cordero, y la Izquierda Democrática intentaron que la nueva Corte fuera designada "por esa sola vez" por reparto político. Haber vencido ese intento e impuesto la tesis de la designación por concurso fue un éxito y un gran aporte al país.
296. Al convocar a la consulta quitándole al Consejo de Participación Ciudadana la atribución de designar al Consejo de la Judicatura, el presidente reconoció que la forma de elección del organismo es inadecuada, por decir lo menos. Pero en vez de plantear su eliminación, cambió "por esta sola vez" el procedimiento para designación de Consejo de la Judicatura y toda la Función Judicial para controlarlos más directamente. En vez de hacer "bypass" a una mala norma constitucional, se debía eliminarla.

La Constitución de 1998 reconoció la existencia de la justicia indígena en el país y garantizó su ejercicio a cargo de las propias autoridades indígenas, para cuestiones internas de las comunidades. La de 2008 mantuvo ese criterio, aunque con una redacción un tanto confusa. La justicia indígena es un gran valor del país, pero su aplicación y coordinación con la justicia ordinaria no son fáciles. Se debe hacer un gran esfuerzo doctrinario, intercultural y operativo para avanzar en este campo.

Si bien se mantienen desde aquella época principios como la independencia externa de la Función Judicial, la necesidad de que los procesos sean rápidos y eficaces y se sustancien, en lo posible, mediante un sistema oral, o que la justicia sea accesible a la ciudadanía, a partir de 1998 se puede evidenciar una espectacular consolidación del marco constitucional aplicable a la administración de justicia, con la consagración expresa de principios que antes fueron mencionados tímidamente, como la unidad jurisdiccional, la independencia interna de jueces y tribunales y la carrera judicial.[297] Esta última, en la Constitución de 2008, se refuerza, al detallarse sus principales componentes (acceso por méritos, acción positiva, formación continua, evaluación, ascensos y responsabilidad).

A pesar de que la Constitución de 1978 ya establecía el principio de supremacía constitucional, es mérito de la de 1998 (art. 18) otorgar vía a la aplicación directa de los derechos constitucionales, principio que se refuerza con la carta de 2008, aunque con una redacción un tanto defectuosa (art. 11) que ha transmitido en muchos juzgadores la idea de que esa aplicación directa cabe aun cuando exista una ley que regule su ejercicio, lo que no ha dejado de acarrear problemas. Con el Estado constitucional de derechos y justicia –donde el Estado se justifica en tanto reconozca, promueva y garantice eficazmente los derechos constitucionales–, la doctrina más reciente ha reclamado por entregar tal papel en forma casi primigenia a jueces y tribunales, y ello explica la necesidad de crear garantías jurisdiccionales fuertes, tales como las acciones de protección, de incumplimiento o la extraordinaria de protección y medidas cautelares constitucionales.[298] Con ese mismo afán, se liga el derecho a la tutela judicial efectiva con la gratuidad absoluta de la administración de justicia, principio que en 1998 se estableció –con un criterio más práctico, si cabe– para las materias penal, laboral y de niñez y adolescencia.

Las sucesivas constituciones han mantenido la existencia de la Procuraduría General del Estado. También de la Contraloría y las superintendencias, cuyo número se ha elevado. Hasta la Constitución de 1978, el "Ministerio Público" era ejercido por el procurador general del Estado, los fiscales de los tribunales y los demás funcionarios establecidos en la ley. En las reformas de los años ochenta se incluyó una que diferenció al Ministerio Público, dirigido por el fiscal gene-

297. Véase una completa relación en Santiago Andrade Ubidia, "La Constitución Política y la administración de justicia", pp. 221-247.

298. R. Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador...*, p. 135; del mismo autor, "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008", en R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez, edits., *Desafíos constitucionales...*, pp. 90-99.

ral.[299] Las constituciones siguientes la mantuvieron y en los últimos años ha tenido un enorme crecimiento. Una innovación importante fue la creación de la "Defensoría del pueblo" en las reformas de los noventa. La institución se mantiene hasta el presente.

La Constitución de 2008 creó una cuarta "Función de transparencia y control social", conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría, las superintendencias y la Defensoría del Pueblo. Controla y fiscaliza a las entidades públicas y personas privadas que tienen a cargo servicios públicos; promueve la participación y los derechos de la ciudadanía, y combate la corrupción. Se juntaron en esta función entidades de control autónomas y tienen su propio ámbito. Por ello no ha llegado a funcionar su "instancia de coordinación", que no tiene atribuciones concretas.

El Consejo de Participación Ciudadana tiene atribuciones que van desde promover la participación ciudadana, deliberación pública, formación en ciudadanía, valores, transparencia, hasta lucha contra la corrupción. Todas son declarativas y la mayoría también son responsabilidad de otros organismos. El Consejo elige procurador y superintendentes a propuesta del presidente de la República; designa defensor del pueblo, defensor público, contralor, fiscal general, miembros del Consejo Electoral, del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura, previo concurso.

La selección de los miembros del Consejo "se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley".[300] Se presupone que el resultado de un concurso es "participación ciudadana". Pero en democracia nadie puede ejercer potestad pública si no es electo por los ciudadanos o por sus representantes. El prurito de cambio no puede llevar a negar principios básicos como el de la representación por elección, que rige en todo el mundo. La democracia participativa se asienta en la representativa. No pueden dirigir la participación ciudadana quienes no representan a nadie.[301]

En el pasado, el Congreso llegó a altos niveles de desprestigio, entre otras causas porque dominaron el compromiso político y la corrupción en muchas de las elecciones de funcionarios y en los procesos de fiscalización. Pero la solución a ese problema resultó del todo inadecuada. Con la nueva función del Estado, la "participación" es una ficción. Los miembros del Consejo son funcionarios de control nombrados desde el poder. Pero "se pretende hacer creer que el Estado ha perdido su carácter de instrumento de dominación y control social, y se ha transformado en un espacio de participación, vehículo de emancipación y punto

299. Constitución de 1978 (Codificación de 1996 con reformas), título V, sección III.
300. Constitución de 2008, art. 207.
301. Entre sus defensores y detractores hay consenso: el Consejo no representa a nadie. Los unos sostienen que sus miembros son ciudadanos sin pertenencia a partidos políticos, que actuarán sin influencia de terceros. Los otros observan que no viene de la voluntad de los electores, sino de cuotas y arreglos. Todos dicen la verdad en un sentido: el Consejo no es producto de la representación, sustento de la democracia.

de llegada en el camino hacia una nueva sociedad".[302] Por otra parte, el propio concurso, utilizado para la selección del Consejo y para las designaciones que este hace, es cuestionable.[303]

La estructura electoral, como se ha visto, se estableció en 1945 y tuvo una inestable vida en medio de las dictaduras. La Constitución de 1967 mantuvo su composición: Tribunal Supremo, tribunales provinciales y juntas electorales. El Registro Civil era su dependencia.[304] El Tribunal Supremo estaba integrado por siete vocales designados, tres por el Congreso, dos por el presidente de la Repúblicas y dos por la Corte Suprema. Estaba entendido que los vocales fueran de las tendencias políticas. La Constitución de 1978 no reguló su composición, dejándola a la ley. Pero una reforma introdujo un procedimiento de designación de los vocales. El Ejecutivo y la Corte Suprema designaban ternas para que el Congreso eligiera a cuatro vocales, junto con los tres de designación legislativa.[305]

El Tribunal Supremo Electoral realizaba la inscripción de organizaciones políticas y candidaturas, dirigía los procesos electorales y resolvía sobre adjudicaciones de dignidades y controversias. Era un organismo de control, pero a su vez era controlado por las fueras políticas, sus equilibrios y alianzas. La Constitución de 1998 estableció que los miembros del Tribunal Supremo Electoral serían elegidos por el Congreso de ternas enviadas por los siete partidos políticos, movimientos o alianzas que hubieran obtenido las más altas votaciones en las elecciones pluripersonales previas.[306] La mayoría de esa Asamblea optó por una solución "realista", que entregaba el control a la pluralidad de las fuerzas políticas a base de su respaldo electoral. Pero este manejo político directo fue muy impopular y profundizó aún mas el deterioro del sistema.

La Constituyente de 2008, surgida del rechazo a la "partidocracia", elevó a los órganos electorales a la condición de función del Estado, planteó una reforma y dividió atribuciones. El Consejo Nacional Electoral organiza los procesos electorales, registra y controla las organizaciones políticas. El Tribunal Contencioso Electoral resuelve reclamos y sanciona a los infractores. Ambos organismos están integrados por cinco miembros elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana, previo concurso.[307]

El desprestigio del sistema político, manejado por los partidos que se alternaron en el poder y manipularon el sistema electoral, provocó una reacción y la

302. Juan Pablo Aguilar, "La cuarta función del Estado: análisis de una ficción", en S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador...*, p. 104.
303. Se puede escoger por concurso de méritos y examen de conocimientos un juez o técnico informático, pero no se puede seleccionar "buenos" ciudadanos. El concurso no es representativo y ha probado ser muy manipulable. Los triunfadores tienen vinculaciones políticas y la mayoría son "cercanos" al gobierno. La llamada "meritocracia", que escoge funcionarios a base de pruebas confusas, certificaciones dudosas y calificaciones subjetivas, es un mecanismo no democrático que suplanta la voluntad ciudadana.
304. Constitución de 1967, art. 107.
305. Constitución de 1978 con reformas, codificada en 1997, art. 137.
306. Constitución de 1998, art. 209.
307. Constitución de 2008, cap. sexto.

búsqueda de una alternativa que excluyera a la "partidocracia". Los constituyentes de Montecristi creyeron que con la designación de los organismos por concurso se podría tener autoridades independientes y no comprometidas con los partidos. Pero el sistema probó ser aún peor que el anterior. El mecanismo de concurso está estructuralmente viciado y lleva a una integración de los organismos electorales que, lejos de ser "neutral", favorece a la fuerza política que controla el gobierno. Del manejo del sistema de control electoral por la variedad, equilibrios y arreglos de las fuerzas políticas, se pasó al manejo de una sola, es decir de la que controla el gobierno.

En el Ecuador se constitucionalizó muy temprano el mecanismo de aprobación del presupuesto del Estado. Y la participación legislativa en ello fue muy polémica. Pero la última tendencia ha sido el dejarla en manos de los técnicos del Ejecutivo.

La Constitución de 1967 recogió los avances de décadas anteriores y reguló la planificación: el Estado "sujetará su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos de desarrollo económico y el progreso social".[308] La Constitución de 1978 transformó la Junta Nacional de Planificación en el "Consejo Nacional de Desarrollo", CONADE, presidido por el vicepresidente, que tenía atribuciones de formular políticas, elaborar el plan nacional de desarrollo y aprobar los planes de los organismos del Estado. La Constitución de 1998, con una mayoría influida por el neoliberalismo, rebajó el nivel de la planificación a la existencia de un "sistema nacional de planificación" sin capacidad decisoria. La Constitución de 2008 revalorizó la planificación y la puso en el centro del "régimen de desarrollo". Estableció un "sistema nacional descentralizado de planificación participativa", y dispuso que las políticas, programas y proyectos públicos, se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo, manejado por el Ejecutivo.[309]

Desde la creación de los consejos provinciales se mantuvo una indefinición de su papel frente al Ejecutivo y a los municipios. Esta situación no se resolvió en las sucesivas constituciones. Más bien se agravó con las demandas de autonomías locales y regionales. El esquema del régimen seccional autónomo se mantuvo. En 1998 se constitucionalizaron las juntas parroquiales rurales, los regímenes especiales para Galápagos y la Amazonía, y se establecieron "circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas", que nunca llegaron a crearse. En 2008 se mantuvieron todas esas instancias y se establecieron "regiones autónomas" con una estructura de gobernaciones y "consejos regionales". Estas regiones no se han creado, debido fundamentalmente a la conciencia generalizada de que serían aparatos burocráticos sin representatividad, costosos y sin competencias reales frente a los demás organismos seccionales.

Siguiendo la tradición, las últimas constituciones declararon que la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía) no es deliberante, y les atribuyeron los roles de la defensa exterior y el orden interno. La de 1967 añadió que debía colaborar al desarrollo social y económico. La de 1978 mantuvo ese criterio y constitucio-

308. Constitución de 1967, art. 94.
309. Constitución de 2008, arts. 275-280.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR SIB-UCE

nalizó su papel en la "seguridad nacional". La Constitución de 1998 eliminó las referencias a la seguridad nacional y centró la función de las Fuerzas Armadas en la defensa nacional.[310] Ambas consagraron a la Fuerza Pública como "garantía" del ordenamiento jurídico, lo cual, se dijo, provocó su participación definitoria en las crisis políticas.

Pero durante todo el período, las Fuerzas Armadas mantuvieron su papel político y su pronunciamiento inclinó la balanza en momentos de conflicto. Así sucedió en la separación de los jefes de Estado (1997, 2000, 2005). La Constitución de 2008 omitió una mención a esa "garantía", pero eso no evitó que el propio gobierno pidiera la intervención castrense ante una insurrección policial y de parte de las Fuerzas Armadas.[311]

El servicio militar obligatorio se mantuvo hasta la Constitución de 1998. La de 2008 lo volvió voluntario. Todas las constituciones mantuvieron las existencia del "fuero militar", aunque, algunas, como de la 2008, lo limitaron solo a actos castrenses. Las dos últimas constituciones han consagrado la "unidad jurisdiccional" y han eliminado los máximos tribunales militares y policiales. En los últimos años, desde los textos constitucionales, se ha propugnado que las Fuerzas Armadas no deben incursionar en actividades productivas. Con ello se las ha despojado de buena parte de sus industrias.

Hasta 1945 el control constitucional y la interpretación de la Constitución eran atribución del Congreso, y en forma puntual de la Corte Suprema. Ese año se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales, que duró unos meses. En 1967 fue recreado con una concepción muy limitada. Duró, también poco, hasta 1970.[312] La Constitución de 1978 restableció el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero con pocas atribuciones, convirtiéndose en oficina de quejas sobre la actuación de los funcionarios públicos. Varias reformas constitucionales ulteriores reforzaron su papel en la interpretación y el control constitucionales, hasta que en 1996 se declaró al "Tribunal Constitucional" como "instancia final de decisión en materia de control constitucional".[313]

La Constitución de 2008 estableció la "Corte Constitucional" como "máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia".[314] Le dio amplísimas atribuciones y sus miembros fueron exentos de juicio político en la Legislatura, sin poder ser removidos por quienes los designan. La práctica ha demostrado que el sistema de selección de ellos, pre-

310. La así llamada "doctrina de la seguridad nacional" fue la ideología de los regímenes militares contrainsurreccionales de los años sesenta u ochenta del siglo XX en América Latina. Los militares ecuatorianos, aun los más progresistas, la adoptaron en su concepción del "desarrollo" y la incorporaron en la Constitución de 1978. No sin dificultad, en la Constituyente de 1998 se eliminó ese concepto, cuyo contenido antidemocrático se ha denunciado reiteradamente.

311. Así sucedió el 30 de septiembre de 2010, cuando el presidente Rafael Correa, llamó a la Fuerzas Armadas para que lo mantengan en el poder. Cfr. Fernando Vega, "¿Qué es la verdad?: a propósito de 30-S", en *Coyuntura*, n.° 9, Cuenca, Universidad de Cuenca, p. 51.

312. A. Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, pp. 179-185.

313. *Ibíd.*, p. 186.

314. Constitución de 2008, art. 429.

suntamente "meritocrático" no garantiza su autonomía, sino más bien su dependencia real del gobierno.

Todas las constituciones han mantenido el principio de la supremacía constitucional sobre cualquier otra norma.[315] Los procedimientos de reforma constitucional, en cambio, han sido diversos. La de 1967 estableció que podía reformarse en cualquier tiempo con aprobación de ambas cámaras, requiriéndose el acuerdo del presidente de la República y una aprobación del Congreso Pleno al que debían incorporarse los miembros de la Corte Suprema. En caso de desacuerdo entre el Presidente y el Congreso, se debía convocar a plebiscito.[316] Esa Constitución introdujo un inédito artículo que la volvía "irrompible".[317] Pero, obviamente, no se aplicó.

La Constitución de 1978 estableció que, en cualquier tiempo, podía aprobarse una reforma constitucional, con la mayoría de dos tercios de la Legislatura unicameral. Esto posibilitó que se dieran varias reformas en quince años. También se podía reformar la Constitución por consulta popular convocada por el presidente.[318] Esto sucedió en tres ocasiones.[319] La Constitución de 1998 estableció un "candado" para la reforma, que debía hacerse en dos debates del Congreso, con diferencia de al menos un año entre el primero y el segundo, que requería los dos tercios de los votos y la sanción ulterior del jefe de Estado. Este, por su parte, con autorización del Congreso, podía someter un proyecto de reformas a consulta popular.[320]

La Constitución de 2008 implantó un mecanismo complejo de modificación de la Constitución, en que se hace una confusa distinción entre "enmienda" y "reforma parcial". La primera puede hacerse por referéndum o por trámite parlamentario, con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. La segunda también requiere aprobación parlamentaria, pero siempre debe ser sometida posteriormente a referéndum y obtener el voto favorable de la mayoría para entrar en vigencia.[321] En etapas anteriores, la reforma constitucional solo podía ser propuesta por los legisladores, el jefe de Estado y la Corte Suprema. Desde 1978 se estableció la "iniciativa popular", que las constituciones de 1998 y 2008 ampliaron. Curiosamente, esta última "constitucionalizó" la posible con-

315. Debe observarse, sin embargo, que la Constitución de 2008 establece una excepción: "La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público" (art. 424).
316. Constitución de 1967, art. 258.
317. "Esta Constitución no perderá su vigencia, aun cuando por rebelión o acto de fuerza, dejare de observarse. En caso de que, por rebelión o acto de fuerza, se constituya un gobierno de hecho, luego de que el pueblo recobrare 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 hubieran expedido, se juzgará a quienes hubieren ejercido el gobierno de hecho". Constitución de 1967, art. 259.
318. Constitución de 1978, art. 143.
319. M. Álava O., *40 años de constitucionalismo*, p. 540.
320. Constitución de 1998, art. 283.
321. Constitución de 2008, capítulo tercero, arts. 441-444.

vocatoria a una Asamblea Constituyente, lo cual nos llevaría una vez más al círculo vicioso que nos ha acompañado desde la fundación de la República.

PERSPECTIVA GENERAL

Los temas centrales

De la revisión de la trayectoria constitucional del Ecuador, se pueden plantear algunas reflexiones sobre varios aspectos que cruzan toda nuestra historia y que han tenido especial relevancia en la formulación de las sucesivas cartas políticas, e inclusive constituyen temas pendientes del ulterior debate constitucional. De entre ellos, que son ciertamente numerosos, es posible seleccionar unos cuantos, en la medida en que resultan importantes para el entendimiento de nuestro pasado y para la discusión vigente sobre nuestra realidad constitucional.

Los temas que se abordan en los siguientes párrafos no agotan las inmensas posibilidades del necesario debate constitucional. Solo cubren algunos elementos de él. Pero todos ellos son relevantes, sobre todo si se toma en cuenta que las raíces de las instituciones y los conflictos pesan hasta ahora, y que el pasado se proyecta al presente, a veces en forma determinante.

Estado nacional

El Ecuador se fundó en 1830 como un Estado-nación, adoptando la forma republicana, democrática y representativa. Aunque, como hemos visto, los conceptos fueron cambiando, esta definición básica no fue cuestionada en el debate constitucional y jurídico. Se ha mantenido la definición republicana y democrática, aunque se ha discutido mucho sobre el alcance de los términos. Siempre se asumió que el Ecuador ha sido una nación, aunque a veces se la reputó débil y en proceso de consolidación. Al formularse las constituciones incluso se llegó a identificar nación, Estado y patria. Pero, desde hace varias décadas se ha venido constatando una crisis de los principios que rigen al Estado-nación y las consecuencias de esa realidad. Los Estados-nación que surgieron en el siglo XIX sufren ahora una aguda crisis, en medio de la "globalización".[322] Llegaron al final del siglo XX con un cuestionamiento a sus principios de territorialidad, soberanía y pretendida unidad étnica y cultural. El cuestionamiento a los Estados nacionales proviene de dos fuentes, una de tipo externo y otra de raíz más bien interna.[323]

El cuestionamiento externo viene de un proceso de mundialización del capital y del mercado, en el que la comunicación y la cultura también cumplen un rol

322. Cfr. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
323. En los párrafos siguientes se reproducen algunos textos de un trabajo anterior que consta en: Enrique Ayala Mora, Fernando Cajías de la Vega y Rosemarie Terán Najas, "Visión prospectiva de la enseñanza de Historia", en *Así se enseña la Historia, para la integración y la cultura de la paz*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999, p. 166.

globalizador. Los Estados, aun los más poderosos, comparten con las grandes corporaciones multinacionales el protagonismo en el escenario internacional. La concentración del capital va paralela con la concentración de la ciencia, la tecnología y la información. En el mundo globalizado, el papel de la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional es determinante. La influencia de los medios de comunicación como las cadenas informativas y el internet es enorme. De otro lado, la función de los organismos de la comunidad internacional ha rebasado las viejas concepciones del Derecho internacional. Han creado mecanismos de presión militar sobre los Estados y una trama jurisdiccional que se sobrepone a sus instituciones internas. En el último medio siglo se han dando, además, procesos de integración entre países que han pasado de alianzas de comercio y mercados comunes a proyectos acelerados de unidad política, ante los cuales los Estados ceden parte de su soberanía. El caso de la Unión Europea es el más conocido y el más exitoso.[324]

Los cuestionamientos internos a los Estados nacionales del presente vienen fundamentalmente de dos vertientes. La primera son las fuerzas locales y regionales que demandan redefiniciones en la distribución del poder. La segunda son los grupos étnicos, pueblos o nacionalidades que reclaman reconocimiento a sus derechos e identidades.

Los Estados modernos se han construido a base de centralización. En Europa, el tránsito entre el feudalismo y la modernidad trajo la consolidación de regímenes absolutistas que monopolizaron la administración pública, la recaudación de impuestos y la organización de la fuerza armada.[325] En el siglo XIX se incrementó el comercio, se iniciaron el transporte a vapor y el telégrafo, se amplió la participación ciudadana y crecieron las burocracias. Fue el auge de los Estados-nación.[326]

En Latinoamérica, los Estados nacionales identificaron el progreso con la necesidad de centralización política y administrativa.[327] Pero se mantuvo la lucha de los poderes locales y regionales por la autonomía. Se gestaron identidades que hoy resurgen con fuerza. Entre los grandes objetivos que se plantearon las élites dirigentes de los Estados-nación desde el siglo XIX, estuvieron la consolidación territorial y la penetración de la administración pública hasta la base de las sociedades. La centralización se entendió como un elemento fundamental de la modernización. En las últimas décadas, empero, se han venido dando diversos procesos de reivindicación de las autonomías regionales.[328] Las demandas de autonomía patentizan la crisis de los Estados-nación.

324. El caso de la integración europea es sumamente importante. Países grandes y pequeños han confluido a lo largo de las pasadas cinco décadas en un esfuerzo de unidad que los ha vuelto actores mundiales de primer orden.
325. Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1979, p. 9.
326. Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, Grijalbo / Mondadori, 1991, p. 47.
327. Tulio Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969, p. 212.
328. Cfr. Lautaro Ojeda Segovia, *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*, Quito, CEPLAES / Abya-Yala, 2000.

Ecuador nació regionalizado en 1830. Y, como hemos visto, desde su primera Constitución expresó esta realidad. Se ha dicho que los constituyentes de Riobamba erraron al no adoptar para el país la denominación histórica de Quito.[329] Pero la verdad es que para la unión de los tres departamentos se acogió el nombre como solución de compromiso, puesto que los representantes de Cuenca y Guayaquil no querían que el país entero se identificara con lo que ellos veían como solo una parte. Las fuertes identidades regionales eran anteriores al surgimiento de la identidad nacional del Ecuador. En su propio nombre, el nuevo Estado quedó marcado por la regionalización.

La primera Constitución no lo estableció expresamente, pero dio al país una estructura unitaria. Las que le siguieron fueron más explícitas. Aunque nunca se definió un movimiento federalista, esa estructura unitaria fue disputada por tendencias locales y regionales. Las tensiones afloraron entre 1859 y 1860, cuando se produjo una crisis nacional y el país se dividió entre los gobiernos de Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil.[330] Un acuerdo entre grupos dominantes permitió la reunificación y una etapa de consolidación del Estado Oligárquico Terrateniente, dominada por Gabriel García Moreno.[331] Con la experiencia de la crisis, el poder central avanzó.

En el Estado ecuatoriano del siglo XIX se dio un proceso de penetración político-administrativa, de homogenización normativa y cierta incorporación social.[332] A fines del siglo, con el auge cacaotero, se dieron avances de la centralización y la modernización estatal. Se definió así el bicentralismo: Quito (capital política) y Guayaquil (capital económica) del Ecuador. Con la Revolución Liberal, encabezada por Eloy Alfaro, que triunfó en 1895, se dio el mayor esfuerzo centralizador de la historia.[333] Robusteció la burocracia central, los telégrafos, teléfonos y la beneficencia; centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita. El gobierno central asumió mayor papel en las obras públicas, cuyo gran logro fue el ferrocarril Guayaquil-Quito, que dinamizó el intercambio comercial, articuló las regiones y unificó al Ecuador. A lo largo del siglo XX, el impulso de modernización se mantuvo, no sin conflictos, que muchas veces se asumieron como enfrentamientos regionales. Con el robustecimiento del Estado central se realizaron importantes obras de infraestructura. La construcción vial y la colonización, en especial del Oriente, fue significativa.[334] Desde los años sesenta del siglo XX, con las transformaciones de la sociedad y el mundo, el modelo de Estado centralista entró en crisis.[335] Se ha acentuado el bicentralismo.[336] A inicios del siglo XXI han avanzado la modernización y la comunicación entre ciudades, provincias y regiones.

329. Cfr. Jorge Salvador Lara, *Breve historia contemporánea del Ecuador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 360 y 578.
330. *Ibíd.*, p. 193.
331. E. Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, p. 113.
332. J. Maiguashca, "El proceso de integración nacional en el Ecuador...", p. 355.
333. E. Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, p. 287.
334. Cfr. Jean-Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / IFEA / Corporación Editora Nacional, 2007, p. 377.
335. Lautaro Ojeda Segovia, *La descentralización en el Ecuador...*, p. 12.
336. Marco Antonio Guzmán, *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / GTZ / Corporación Editora Nacional, 1994, p. 22.

Pero constatar el agotamiento del centralismo no es tener una solución al problema. El país tiene un gran desafío, frente al que no hay ideas claras. Se ha hablado de "comunidades autónomas", autonomías provinciales, regionalización, descentralización hacia las provincias o municipios. Los pueblos alejados reclaman contra el centralismo burocrático e ineficiente. Pero no se ha encontrado una fórmula para reemplazarlo. Las diversas modalidades constitucionales adoptadas reflejan esta realidad hasta el presente. Están pendientes varios aspectos constitucionales y legales sobre descentralización y autonomías. Pero cualquier proyecto de autonomías provinciales o regionales debe ser concebido como una tarea nacional que abarque a todo el país. No puede ser de una provincia, de dos o tres. La aplicación de las autonomías debe ser un proyecto integral. Por otra parte, se debe tener claro que descentralización o autonomías no son objetivos en sí. Solo tienen sentido si coadyuvan a que exista mayor participación democrática y las sociedades logren mejores niveles de vida, acceso al trabajo, a los bienes y servicios. Descentralización y autonomías solo tienen sentido si se orientan a conseguir justicia social, en el marco de la unidad nacional.

La colonización ibérica de América se dio con el sojuzgamiento de los pueblos indígenas y la implantación de la esclavitud de grandes grupos de origen africano. Los Estados nacionales latinoamericanos surgieron de la ruptura del orden colonial, pero mantuvieron la dominación económica y social de indígenas y negros, excluyéndolos de la ciudadanía y la participación. Al cabo de una larga lucha por sus reivindicaciones, en las últimas décadas los pueblos indios y las comunidades afro demandan el reconocimiento de sus derechos colectivos como conglomerados étnicos y políticos dentro de los Estados. En varios de ellos, como el nuestro, han logrado significativos avances, al menos en el plano de las declaraciones constitucionales y legales. Los Estados nacionales homogéneos son desafiados por una realidad en la que las identidades ya no pueden ser más las de las mayorías "blancas" o mestizas, sin la presencia de los excluidos.

En nuestro país, la cuestión indígena surgió desde el inicio, y se expresó en las fórmulas constitucionales que propiciaron las desigualdades y el discrimen. En el siglo XIX las cosas apenas cambiaron. En las primeras décadas del siglo XX, el indigenismo criticó esta realidad y logró avances. Desde los años sesenta maduró la crisis del Estado nacional homogéneo. Los indígenas lo cuestionaron desde la diversidad. Algunas organizaciones comenzaron a identificarse como "nacionalidades".[337] Plantearon que el Ecuador fuera declarado "plurinacional". En la Constituyente de 1898 se discutió el tema y se reconocieron los derechos colectivos. En la de 2008 se adoptó la autodefinición del Ecuador como "plurinacional".[338]

Esa declaración constitucional es inadecuada y conflictiva. Como se indicó, nunca se han definido los términos ni se ha aclarado su contenido. Muchas organizaciones no están de acuerdo con la plurinacionalidad, aunque respaldan los

337. El origen de ese uso, como ya se anotó, se encuentra en la tradición estalinista del comunismo ecuatoriano. Se usaron los conceptos desarrollados por José Stalin para la situación ecuatoriana.

338. *Constitución de la República del Ecuador* (2008), art. 1.

derechos colectivos indígenas y afroecuatorianos. Como ya lo hemos dicho, el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades culturales y políticas con identidad y derechos fue un gran avance en el Ecuador y en América Latina. Los derechos colectivos deben respetarse y ampliarse, pero eso no implica que el Ecuador sea plurinacional. Son dos cosas diferentes. Una cosa es promover la identidad de los pueblos o nacionalidades indígenas y desarrollar a fondo sus derechos colectivos. Otra muy distinta es propugnar la división del país. Pese a ello, en sectores indígenas y de intelectuales se ha desarrollado una fuerte tendencia etnocentrista, que sostiene la plurinacionalidad como un dogma.

Sobre la cuestión indígena hay varias posturas. De un lado, hay grupos que se oponen a los derechos colectivos indígenas y afroecuatorianos. Creen que en el país debe regir una igualdad formal entre las personas, que en la práctica sigue manteniendo la desigualdad y la discriminación. Piensan que debe haber una sola forma de ser ecuatorianos, sin aceptar la diversidad, promoviendo la discriminación y el racismo. Por otra parte, se han desarrollado posturas etnocentristas, promovidas por ciertos dirigentes indígenas e intelectuales. Aunque a veces lo niegan, en la práctica plantean que la plurinacionalidad implica la creación de unidades indígenas autónomas dentro del Estado ecuatoriano, o de mini "naciones" indígenas, segregados territorialmente. Esto no es inocuo. Las posturas etnocentristas dividen al Ecuador y dan pábulo al racismo.

> El etnocentrismo es racismo al revés. Es poner a las diferencias étnicas como determinantes de la estructura de la sociedad. Es considerar que los pueblos indígenas deben aislarse con privilegios corporativos dentro del mismo país. Surge como reacción al racismo que discrimina a los indios y negros; pero es negativo. No es aceptable el etnocentrismo como respuesta. Hacen mal quienes dan a la lucha indígena ese sesgo y preconizan, de palabra o de hecho, la revancha racial o sociedades indígenas separadas y excluyentes. También es negativa la actitud de dirigentes que identifican al resto del país como "dominante", como si no hubieran grandes contracciones socioeconómicas y la pobreza y la explotación fueran una característica solo de los indígenas.[339]

Se suele confundir la diversidad cultural con la existencia de varias naciones o nacionalidades en un país. Se sostiene que cada cultura corresponde a una nación, pero esto no es correcto. En la Constituyente de Montecristi se impuso la definición del Ecuador como plurinacional sin suficiente debate. Pero, ciertamente, no es prioridad cuestionar la Constitución vigente, sino avanzar en la lucha por los derechos de los pueblos, y por la vigencia de la igualdad. Por ello, frente al racismo y al etnocentrismo, hay una visión intercultural incluyente, que ve al Ecuador como unidad en la diversidad. Reconoce y promueve los derechos colectivos indígenas y afroecuatorianos, pero defiende la unidad del Ecuador con un proyecto común que articula las diversidades y considera que el principal enemigo son el subdesarrollo, la pobreza y la exclusión.

339. Enrique Ayala Mora, "La interculturalidad: camino para el Ecuador", en Ariruma Kowii, coord., *Interculturalidad y diversidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2011, pp. 57-58.

Como ya se ha anotado, la interculturalidad no es "natural", sino meta a la que deben llegar con un esfuerzo expreso y permanente. Va más allá de la coexistencia o el diálogo de culturas. Es una relación sostenida entre ellas y búsqueda expresa de superación del racismo, los prejuicios, las desigualdades, las asimetrías, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes. Ecuador tiene mucho camino que recorrer para consolidarse intercultural.[340] Para ello debe renovar sus leyes, sus instituciones, su tejido social interno y sistema educativo. Debe hacer un esfuerzo que vaya más allá de la constatación de la diversidad y se constituya en motor de una verdadera comunidad nacional, que no se consolidará si no se asienta sobre la justicia social. Las reivindicaciones étnicas y culturales no son ajenas a la lucha contra la exclusión y la explotación. La sociedad ecuatoriana está determinada por el capitalismo, que caracteriza su estructura interna y su inserción en el mundo. La lucha por la justicia social trae consigo la conciencia de las grandes diferencias que dividen a los ecuatorianos y latinoamericanos. Supone enfrentar al sistema injusto que perpetúa y agudiza la explotación y la pobreza; demanda una acción conjunta de nuestros países por lograr equidad y justicia en la esfera internacional.

El debate constitucional debe recoger estas ideas centrales, asumiendo que la identidad del Ecuador en el futuro debe redefinirse a base de la aceptación de las diversidades regionales y étnicas y de la reformulación del proyecto nacional, lo cual implica un nuevo modelo de Estado. El Estado nacional se encuentra en crisis en medio de un mundo crecientemente globalizado, en el que proyectos de integración como el andino y sudamericano son una necesidad. Pero, ciertamente, los Estados nacionales que hoy conocemos no van a desaparecer, aunque la acción de fuerzas internas van a cambiarlos significativamente. Los Estados están cambiando, pero van a mantenerse. Incluso los procesos de integración supranacional demandan que sus Estados componentes estén consolidados y estables. Vamos a vivir en un mundo en el que el Estado ecuatoriano y los demás de Latinoamérica sufrirán grandes cambios, especialmente porque se ha reconocido su identidad múltiple, es decir la unidad en la diversidad.

Derechos y garantías

La principal preocupación de quienes redactaron nuestras primeras constituciones, incluidas la quiteña y la de Cúcuta, fue organizar el funcionamiento del Estado. A este aspecto dedicaron el más amplio articulado de las sucesivas cartas políticas. En cambio, los textos dedicados a los derechos fueron más bien cortos y su cobertura escasa. En esto no siguieron los antecedentes del constitucionalismo mundial. La Carta Magna (1215), y los Estatutos de Oxford (1259), por ejemplo, contenían precisos mecanismos de limitación del poder real, que constituían derechos y garantías formalmente reconocidos. La Constitución de Estados Unidos fue precedida de un memorable documento en el que se precisaron muchos derechos fundamentales, en algunos casos, por primera vez en el mun-

340. Cfr. Ariruma Kowii, coord., *Interculturalidad y diversidad*.

do.[341] Y la gran mayoría de las ulteriores enmiendas a esa Constitución están dedicadas a la precisión y ampliación de derechos.

La primera Constitución ecuatoriana de 1830 tenía setenta y cinco artículos. De ellos, dieciséis estaban dedicados a consagrar derechos.[342] Eran unos pocos y el contenido constitucional dedicado a ellos, baja. A lo largo de la historia constitucional del país se dio un sostenido proceso de extensión de esos textos y, desde luego, de los propios derechos y garantías. De modo que ya desde la tercera década del siglo XX, las definiciones generales y los acápites dedicados a ellos han extendido la "parte dogmática" y han ocupado una proporción cada vez más alta del cuerpo constitucional. Concomitantemente, y no solo por la ampliación del número de las disposiciones, sino sobre todo por su contenido, los derechos y garantías reconocidos en las sucesivas constituciones se fueron ampliando y profundizando, hasta llegar a las recientes, especialmente la última, que se han reconocido como "garantistas".[343] En no pocos casos, el texto constitucional ha llegado a contener disposiciones de corte procesal para que las garantías fueran efectivas.

Las primeras constituciones, como hemos visto, establecieron que la ley debe proteger a las personas y reconocer garantías judiciales, como que nadie puede ser apresado sin proceso, privado del derecho a la defensa, ni distraído de sus jueces naturales. Se reconoció la igualdad ante la ley y que todo ciudadano se presume inocente mientras no se lo declare culpable. Pero la estructura judicial protegía a los poderosos. También se consagró el derecho a la vida, pero tomó más de sesenta años y no pocos enfrentamientos, para que la pena de muerte fuera abolida definitivamente. Se reconoció el derecho a la libertad, pero se mantuvo la esclavitud, abolida solo en 1851. Otras limitaciones, como el trabajo obligatorio y el reclutamiento forzoso, pervivieron por décadas. La primera Constitución y todas las demás reconocieron el derecho a la propiedad y la inviolabilidad del domicilio. Se prohibió la confiscación de bienes. Con el tiempo se fue ampliando lo que se llamaría "función social" de la propiedad y sus limitaciones legales por acción del Estado, por necesidad de la justicia y la equidad en la vida de la sociedad.

A lo largo de la historia constitucional se dieron momentos importantes, como cuando se estableció el hábeas corpus, el amparo constitucional y los mecanismos que permiten una efectiva vigencia de las garantías. Ya en la segunda mitad del siglo XX los derechos humanos se colocaban en el centro de la parte dogmática de la Constitución, que llegó a declarar: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución".[344] Esta norma se ha mantenido en todas las últimas constitucio-

341. Cfr. George B. Tindal, David E. Shi, *Historia de los Estados Unidos*, tomo I, Bogotá, TM Editores, 1995, pp. 166-168.
342. Este total incluye no solo los artículos del título "De los derechos civiles y garantías", sino también otros en que se reconocen derechos de las personas o los ciudadanos. Cfr. Constitución del Estado del Ecuador, en *Nueva Historia del Ecuador*, tomo 15, pp. 134-147.
343. Así la caracteriza Agustín Grijalva en su prólogo del libro de Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador*, p. 7.
344. Constitución de 1978, art. 19.

nes. En el desarrollo constitucional, se reconocieron varias "generaciones" de derechos sociales, en algunos casos antes que en otras latitudes. Como ya se dijo, Ecuador fue pionero en el reconocimiento de ciertos derechos laborales y de seguridad social, de los derechos colectivos indígenas y afros. Pero la cobertura de estas declaraciones siempre ha sido desigual en un país con grandes diferencias sociales y económicas.

No cabe duda de la importancia de los avances en los derechos y garantías que nuestra evolución constitucional ha registrado. Pero su consagración en los textos constitucionales no ha despertado los enfrentamientos que pudieron esperarse. En general, para su incorporación como normas básicas, por los general y salvo excepciones, ha habido poco conflicto y hasta escaso debate. Se ha dado una suerte de tendencia general a adoptar fórmulas muy avanzadas, en algunos casos por primera vez en Latinoamérica y el mundo. Pero, de otro lado, han existido palmarias contradicciones y su aplicación efectiva ha sido complicada y a veces tardía. Se han dado avances en los derechos y garantías consagrados en las constituciones, pero las propias leyes destinadas a regular las novedades constitucionales las han limitado, han tardado en ser dictadas o simplemente nunca existieron.[345] Esta situación paradójica no ha sido gratuita. Ha servido para "acolchonar" la fuerza de la protesta social, puesto que cuando ya se ha obtenido una declaración constitucional, se ven reducidos la movilización y el reclamo, aunque la aplicación efectiva de las normas se dilatara o anulara.

Los derechos que generalmente se llaman políticos, al contrario de los anteriormente mencionados, fueron objeto de grandes debates. La Constitución de 1830 estableció el censo de fortuna y otras condiciones para la ciudadanía. Por consiguiente, el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegidos estuvo restringido a una pequeña minoría de varones propietarios alfabetos. Solo en las últimas décadas del siglo XIX se suprimió el voto censatario. Con la Revolución Liberal se amplió la participación política a sectores medios y populares, pero se institucionalizó el fraude electoral por décadas. El principal derecho ciudadano de elegir y ser elegido fue eliminado. Un largo proceso condujo a la libertad de las elecciones y a la autonomía de los organismos que las organizaban y dirigían. Pero nunca ha desaparecido el peligro de que los gobiernos autoritarios se empeñaran en manejar a su antojo esos organismos.

En nuestro país, el voto femenino fue consagrado más bien tempranamente. Como sabemos, fue establecido en la Constitución de 1928.[346] La participación de las mujeres como candidatas y altas funcionarias, sin embargo, reducida. Solo se ha ido superando en los años recientes. La posibilidad de que los analfabetos votaran fue muy resistida. Se argumentaba en contra que el no poder leer les impedía decidir libremente y estaban sujetos a manipulación. Pero en 1978 se

345. Los ejemplos podrían ser numerosos, pero quizá se podría mencionar un caso paradigmático. La Constitución de 1998 estableció que un consejo integrado por civiles dirigiría a la Policía. En diez años de vigencia de esa Carta Política, ni siquiera fue posible presentar en el Congreso el proyecto de la ley que lo crearía y regularía.

346. La pionera de este hecho fue Matilde Hidalgo de Prócel, quien fue la primera mujer que sufragó en el Ecuador. Cfr. Mercedes Jiménez de Vega, *La mujer en la historia del Ecuador*, Quito, CECIM, 1998, p. 191.

estableció el voto opcional de los analfabetos y no se dio ese supuesto peligro. Por otra parte, el analfabetismo ha ido reduciéndose.[347] En 2008 se estableció el voto opcional de los jóvenes de dieciséis a dieciocho años, pero el impacto de la medida ha sido poco relevante.[348] Una cuestión que no ha perdido relevancia es el hecho de que los derechos electorales, como todos los demás, son más difíciles de ejercer para los pobres. La igualdad formal contrasta, a veces en forma dramática, con la realidad de desigualdad no solo de oportunidades, sino de acceso efectivo a los derechos y garantías que tienen los sectores de más bajos ingresos.

A lo largo de este texto hemos destacado que la vigencia de la libertad de expresión ha sido uno de los temas más conflictivos de nuestra historia. Y hemos seguido la evolución de los textos constitucionales que la han regulado y garantizado. De esta forma ha quedado claro que, si bien el derecho a la libre expresión ha sido siempre mantenido, e incluso ampliado en algunos aspectos, las formas efectivas de su vigencia han sido a veces mayores o menores en las diversas constituciones. No ha habido una progresión lineal, sino avances y retrocesos. Una vez eliminada la injerencia eclesiástica en los medios de comunicación con la separación Estado-Iglesia, quedó en pie la cuestión del control del Estado. Y también el de la libertad de los comunicadores y el derecho de la ciudadanía frente al control de los propietarios privados. Por un lado, se ha intentado restablecer la censura oficial o se ha usado el poder para amenazar e intimidar. Por otro, los empresarios han reclamado como derecho el decidir sin control alguno lo que se publicita, con el único límite de una "autorregulación", que suele ser frecuentemente ejercida como consecuencia de intereses particulares o del temor.

Los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en la vida de las sociedades modernas, que son materialmente incomprensibles sin ellos. Entregan información, publicitan bienes y servicios, comentan y critican la realidad, proponen objetivos comunes y acompañan su búsqueda. Luego se transforman en fuente importante para guardar la memoria social y escribir la historia. Los medios han reflejado los hechos, procesos, conflictos de la historia y del presente. Han sido testigos y cronistas, pero también actores de la trayectoria del país. Han relatado las glorias y vergüenzas nacionales, las guerras, la vida política, los éxitos colectivos, los actos sociales y los escándalos. Allí han aparecido importantes documentos públicos y textos literarios, al mismo tiempo que han difundido lo que se podía comprar o vender. Pero, sobre todo, en los medios se han librado grandes batallas por la democracia, por la libertad de pensamiento y de conciencia.

En nuestra realidad, los medios de comunicación controlados por el Estado son instrumentos de los gobiernos. Los medios privados no son neutros y responden a intereses, a veces muy definidos. Desde luego que hay casos en que se silencian hechos, se malinforma o se calumnia, sin las satisfacciones debidas. Con frecuencia se difunden materiales de pacotilla, llenos de violencia, sexo y mal gusto. En no pocas ocasiones, los medios públicos justifican el poder y los

347. En 1990 el analfabetismo era de 11,7 %. Para el 2010 se había reducido a 6,7. INEC, Censos de población, 1990-2010.
348. Pablo Ayala Román, *El voto de los adolescentes en el Ecuador*, p. 83.

privados terminan siendo apéndices de la banca, los grandes negocios o los monopolios extranjeros. Pero la solución no es que el Estado se erija en gran censor o árbitro de la verdad, estableciendo instancias oficiales que limiten los contenidos de los medios y sancionen sus abusos. Lo ideal es que se creen mecanismos verdaderamente autónomos y solventes que controlen los abusos de la libertad de expresión, sin ser dependencias gubernamentales o instancias gremiales de los empresarios. Este es un compromiso para el desarrollo constitucional y legal futuro.

Estado confesional, Estado laico

Nuestro país nació como un Estado confesional. Cuando se fundó el Ecuador, en la Constitución se declaró a la católica como religión del Estado en forma excluyente. Al mismo tiempo, el Estado afirmó ser heredero del "patronato" colonial y continuó controlando a la Iglesia, recaudando el diezmo.[349] Por su parte, la Iglesia mantuvo y amplió su acumulación de tierras, transformándose en el principal terrateniente del país. Conservó, aunque reducida, su calidad de depositaria de dinero y prestamista. Siguió a cargo de la educación, el registro de nacimientos y defunciones, regulación del matrimonio, su celebración y consecuencias patrimoniales; manejo de la beneficencia y las organizaciones piadosas o gremiales. Su virtual monopolio ideológico se reforzaba con la censura que ejercían los dignatarios sobre los libros, la prensa y los espectáculos públicos.[350] La Iglesia católica era una institución oficial y se insertaba en el Estado. Tenía enorme influencia en la sociedad, la familia, las costumbres, las fiestas domésticas y públicas, el calendario anual. No solo era factor de justificación del poder sino también canal de expresión de la cultura popular mestiza e indígena.

Aunque en el siglo XIX la mayoría de los políticos estaba de acuerdo con el Estado confesional, la alianza Estado-Iglesia fue conflictiva. Muchos pensaron que si bien no se debían separar los dos poderes, al menos debía limitarse la influencia del clero en la política. Pero en vez de que la secularización se abriera paso, se profundizó la clericalización del país con el régimen de García Moreno, que impulsó un programa de modernización y consolidación estatal que usó a la Iglesia como soporte.[351] El requisito de ser católico para ser ciudadano que se estableció en la Constitución de 1869 fue expresión de ello. Así se robusteció en términos inmediatos el poder conservador, pero se agudizaron las contradicciones sobre la participación política del clero, la libertad de conciencia y el diezmo, que desembocaron en la Revolución Liberal.

La declaratoria constitucional de la Iglesia católica como oficial del Estado, que por ello venía a ser confesional, se mantuvo hasta la Carta Política de 1897. Fue eliminada en 1906. De este modo se separaron el Estado y la Iglesia, y se

349. El diezmo era un impuesto eclesiástico que cobraba el Estado. Con ese recurso se pagaba al clero y los costos del culto.
350. Enrique Ayala Mora, "La relación Iglesia-Estado en el Ecuador del siglo XIX", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.° 6, Quito, 1994, p. 91.
351. Cfr. Julio Tobar Donoso, "Las relaciones entre la Iglesia y el Estado ecuatoriano", en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937, p. 430.

consolidó una nueva forma estatal: el Estado laico, que cambió las relaciones de poder y modernizó del país en varios aspectos. Se rompieron relaciones con el Vaticano, se creó el Registro Civil, se secularizó el matrimonio, se estableció el divorcio, se garantizó la libertad de conciencia.[352] Lo cual no impidió que se violara la Constitución con ataques a la prensa e intervención gubernamental en las elecciones. Varios bienes eclesiásticos fueron estatizados y se promovió la organización popular.

La vigencia del Estado laico tuvo su mayor expresión en la esfera educativa. Los gobiernos liberales expulsaron al clero de la enseñanza pública y se estableció un sistema oficial de educación laica. Las sucesivas constituciones lo garantizarían desde entonces, aunque se mantuvo una larga polémica al respecto. La Iglesia, por su parte, se dedicó a mantener y ampliar su sistema educativo privado, reclamando garantías para su funcionamiento. Desde los años cuarenta, la influencia del conservadurismo logró que la Constitución ampliara las garantías para la acción educativa de la Iglesia, pero se mantuvieron las instituciones y conquistas del laicismo.

La declaración de la libertad de conciencia, cultos e imprenta, suprimió el monopolio ideológico del clero. Se permitieron cultos públicos diferentes al católico. En varias ciudades se fundaron misiones evangélicas, aunque al inicio fueron muy incipientes.[353] Con el laicismo también se organizaron los "librepensadores". Pero en la sociedad, protestantes y agnósticos eran aún mal vistos y discriminados. La violencia de las reformas liberales y la resistencia del clero dividieron al país.[354] La profunda lealtad al catolicismo, que fue y es elemento vital de la identidad nacional ecuatoriana, lejos de desaparecer, se mantuvo arraigada en amplios sectores del pueblo que, a veces, vio en el enfrentamiento una agresión contra sus creencias. Este conflicto duró hasta la segunda mitad del siglo XX. La vigencia del Estado laico fue irreversible y se mantuvo en todas las constituciones siguientes. El laicismo no tuvo solo consecuencias en la educación. Impactó en la sociedad y la política.

En los años veinte, en medio de la crisis económica y la agitación popular, surgió el socialismo, que planteó un cuestionamiento político y una reforma social radical, al mismo tiempo que reivindicó las tradiciones del alfarismo, entre ellas, la defensa del laicismo. El socialismo influyó en la cultura. Junto a la protesta social y a la denuncia de la opresión, defendió la democracia y la libertad de pensamiento. El clero y el conservadurismo, por su parte, se concentraron en mantener su influencia en la sociedad. Defendieron el derecho de educación de los hijos. Con la divulgación de la "Doctrina Social Católica", avanzaron en la organización femenina y laboral. La suscripción del "Modus Vivendi" con el Vaticano en 1937, facilitó la acción de la Iglesia. Pero se mantuvo el enfrentamiento laico-clerical.

352. E. Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, p. 208.
353. Washington Padilla, *La Iglesia y los dioses modernos: historia del protestantismo en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional / Fraternidad Teológica Latinoamericana, 1989, p. 194.
354. *Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado laico*, Quito, Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1980, p. 293.

La década que inició en 1960 fue, en algunos sentidos, un hito en el proceso de secularización. En un ambiente de urbanización y transformaciones sociales, los tradicionales valores familiares de raíz rural cambiaban. Las mujeres pedían igualdad legal y variaba la actitud negativa sobre parejas divorciadas o casadas solo por lo civil. Una actitud independiente de los hijos frente a los padres era frecuente.[355] La actitud hacia la sexualidad cambiaba. Se dio una transformación cultural e ideológica en la que la Iglesia católica tuvo un rol importante. A partir de 1962, bajo el impulso del papa Juan XXIII, el Concilio Vaticano II se propuso ponerla a tono con los tiempos y trajo modificaciones al culto, la vida religiosa, los valores morales y políticos tradicionales. Aceptó el pluralismo, la libertad de conciencia, la secularización de la sociedad y el ecumenismo.[356] Los documentos de los obispos en Medellín impulsaron la presencia de la Iglesia en una América Latina secularizada, y enfatizaron el compromiso social.

La apertura de la sociedad impactó en la vieja polémica Estado-Iglesia. En los medios católicos comenzó a enfatizarse en opción de fe como un compromiso con los pobres y el cambio social. Se gestó un movimiento contestatario de cristianos por el socialismo.[357] Todo ello provocó una reacción muy conservadora de la jerarquía católica. Por otro lado, como en otros ámbitos de América Latina, se dio un crecimiento de iglesias y sectas, en su mayoría de procedencia norteamericana, que reclutaron muchos adeptos.[358] En general, se dio una conciencia de la diversidad religiosa y un sentido de respeto a personas que no practican culto alguno.

Desde 1967, las constituciones ecuatorianas ya no se han redactado con el telón de fondo de la polémica sobre la confesionalidad del Estado. Uno de los avances democráticos más importantes del país fue el establecimiento del Estado laico y un sistema de educación oficial desvinculado de influencias religiosas. El elemento religioso ha sido uno de los rasgos más visibles de la identidad nacional, pero el laicismo es una profunda manera de ser de nuestra sociedad y del Estado, que se asienta sobre principios de igualdad, libertad, democracia y justicia.[359]

Después de una larga lucha entre el Estado y la Iglesia católica, en medio de la cual se llegó a situaciones extremas de fanatismo y violencia, se ha llegado a una suerte de equilibrio. La Constitución establece que la educación oficial es laica y gratuita, pero el Estado garantiza el funcionamiento de la educación privada y ayuda a financiar la dedicada a los pobres.[360] Este compromiso es amenazado por la pretensión de sectores reaccionarios de volver a la enseñanza religiosa en

355. E. Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, p. 41.
356. Concilio Vaticano II 1962-1965, *La Iglesia en el mundo de hoy: estudios y comentarios a la Constitución Gaudium et Spes*, Madrid, Studium, 1967.
357. Cfr. Leonidas Proaño, *Creo en el hombre y en la comunidad. Autobiografía*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1989.
358. Tomás Bamat, *¿Salvación o dominación?: las sectas religiosas en el Ecuador*, Quito, El Conejo, 1986, p. 88.
359. Alfredo Pérez Guerrero, *Esquicios de la Universidad y de la patria*, Quito, Universidad Central, 1955, p. 222.
360. República del Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, art. 71, p. 22.

la educación pública.[361] O por actitudes, no por minoritarias menos graves, del magisterio laico, que plantean volver al enfrentamiento de otras décadas.

Más allá de las fórmulas constitucionales y jurídicas, la religiosidad popular se mantiene. Siguen arraigados en el pueblo cultos como el de la Virgen del Quinche, la Virgen del Cisne, Jesús del Gran Poder o Narcisa de Jesús. El número de practicantes ha decrecido, pero en algunos aspectos, la jerarquía católica ganó fuerza moral en la sociedad. La diversidad religiosa en el Ecuador es amplia. Además de otras confesiones cristianas, hay pequeñas comunidades ortodoxa, judía e islámica. Esto podría generar enfrentamientos, pero ha conducido al respeto mutuo y al esfuerzo por promover la colaboración y el ecumenismo. Directivos de diversas confesiones cristianas del Ecuador, entre ellos miembros de la jerarquía católica, han promovido iniciativas de diálogo para coordinar acciones de evangelización o para la defensa de los derechos humanos.[362]

El laicismo promovió en el país el pluralismo y el desarrollo de una sociedad secular, en la que el peso de las creencias religiosas en la acción política y la vida cotidiana ha disminuido. A lo largo del siglo XX se consolidó una visión laica de la ética, una moral secular que influye en amplios sectores de la sociedad.[363] Hay un avance de la secularización. Las prácticas sociales tradicionales dominadas por el catolicismo han sido reemplazadas, en parte, por patrones de comportamiento seculares. En la sociedad, la tolerancia y la diversidad son ampliamente aceptadas. Con todo ello, no se debe soslayar el hecho de que hay en el país una crisis de valores éticos, que se expresa en inseguridad y corrupción pública y privada, lo cual es también un desafío para la reflexión doctrinaria y constitucional, así como para la acción práctica de los gobiernos y los ciudadanos.

Ámbito y organización del Estado

Por alrededor de un siglo, las sucesivas constituciones ecuatorianas avanzaron, a veces en forma conflictiva, en la definición y la estructura de un "Estado de Derecho", concebido dentro de los cánones liberales. Desde los años veinte del siglo anterior comenzaron a reconocerse derechos y garantías sociales. Surgió de este modo lo que luego se llamaría el "Estado social de derecho" o "de derechos", según una visión más reciente. Así se amplió el ámbito del Estado, sus atribuciones y competencias, aunque se mantuvo por algunas décadas la cuestión de su confesionalidad.

Entre los años sesenta y ochenta se consolidó en el país la tesis de que el Estado debía garantizar derechos sociales y económicos, y debía, además, intervenir en la economía, no solo como regulador, sino también como actor. Las

361. Cfr. Víctor Granda Aguilar, *En defensa del laicismo. Impugnación constitucional a la Ley de libertad educativa de las familias del Ecuador*, Quito, Partido Socialista Ecuatoriano, 1995.

362. Especial mención debe hacerse de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, que ha cumplido un papel crucial en la promoción de este delicado aspecto de la vida social y política.

363. La obra que expresó más claramente esta tendencia fue el libro de Alfredo Pérez Guerrero: *Moral individual: teoría de los valores*.

constituciones aprobadas entonces reflejaron esa realidad. Se definió así un "Estado intervencionista", promotor del desarrollo. Con el predominio del neoliberalismo en las décadas finales del siglo XX, empero, esa visión fue duramente cuestionada por quienes planteaban la existencia de un "Estado mínimo". Sin embargo, aunque en la práctica los sucesivos gobiernos siguieron esa tendencia, se emitieron leyes que desmantelaron el sector público y se dieron numerosas privatizaciones, no se llegó a formular una Constitución bajo esas concepciones. En la Constituyente de 1998, la derecha tuvo mayoría para revertir algunas disposiciones de tipo económico y de planificación, pero no la fuerza para establecer un modelo de Estado privatista o neoliberal.[364]

Como reacción al neoliberalismo y sus consecuencias, sobre todo sociales, a inicios de este siglo triunfó en el Ecuador, como en la mayoría de Latinoamérica, una tendencia progresista que sostenía un Estado social de derechos y diversidades. Se dio una vigoroso replanteamiento que concibe que, aunque hay diversas acepciones del Estado social, debe entenderse como "un Estado que promueve y garantiza los derechos económicos y sociales: resignifica el concepto de justicia (el Estado promueve un orden social justo) y de igualdad (de lo formal a lo real y material), el Estado social no es comparable con un Estado paternalista o asistencialista, garantiza efectivamente todos los derechos y concreta el principio de solidaridad".[365] En suma:

> La pobreza y la miseria, desde la perspectiva de derechos humanos, no es otra cosa que la consecuencia de la violación de los derechos económicos y sociales. Desde esta lógica, la centralidad del Estado social como Estado que promueve y garantiza los derechos sociales tiene como consecuencia el construir un Estado que pretende erradicar la pobreza.[366]

Esta postura, como las demás del "neoconstitucionalismo" han tenido gran aceptación, pero también cuestionamientos. En el Ecuador hay académicos que sostienen que esas concepciones constitucionales son un "estrategia jurídica orientada a socavar los pilares de las sociedades libres".[367] Otros insisten en implantar el "Estado mínimo", con un ámbito limitado a las garantías básicas y al control y regulación, dejando todo el resto a la iniciativa privada. En todo caso, el debate no se ha agotado.

364. Julio César Trujillo, uno de los destacados asambleístas de 1998, observaba que en esa constituyente "se logró suavizar el neoliberalismo introducido en la Constitución con las reformas del 96, y sobre todo en la legislación. Julio César Trujillo, "Entrevista", en Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora, comps., *El silencio ante un atropello es imposible: estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2012, p. 230.
365. R. Ávila Santamaría, *El constitucionalismo transformador*, p. 174.
366. *Ibíd.*, p. 175.
367. "Con la constitucionalización del Derecho privado, el neoconstitucionalismo radical logró su propósito de abrir el cauce para debilitar la autonomía individual y uno de los instrumentos jurídicos de funcionamiento del mercado y de la sociedad. A su vez, con la transformación del derecho público garantista de las libertades individuales le dejó al ciudadano sin armas necesarias para enfrentar a un poder público más vigoroso". Luis Fernando Torres, "El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi", en S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador...*, p. 449.

Además de las discusiones sobre el ámbito del Estado, se han dado también en nuestra historia persistentes oposiciones sobre el alcance de sus funciones. Desde el siglo XIX se ha reclamado alternativamente el que el Ejecutivo tuviera suficiente poder para gobernar, o que no se limitaran las atribuciones del Legislativo. La tendencia al "presidencialismo fuerte" ha sido recurrente. Muchos mandatarios han reclamado sobre la "insuficiencia de las leyes". Velasco Ibarra ponía a Bolívar como ejemplo de la necesidad de un gobernante fuerte.[368] En las últimas décadas se ha hablado mucho de la "gobernabilidad", es decir el dotarle al presidente de la República de poderes para dirigir el gobierno sobreponiéndose a las limitaciones legales, incluso a ciertas garantías ciudadanas, y reduciendo el control legislativo. En la Constitución de 1998 primó este criterio.[369] Y en la de 2008 la consigna fue acentuar aún más el presidencialismo.

Junto con las atribuciones del presidente de la república, también han sido objeto de debate su estabilidad en el cargo y las condiciones de sucesión. Las causales para su destitución han variado, aunque siempre se ha mantenido como una atribución de la Legislatura. La existencia del vicepresidente y su elección conjunta con el presidente, en cambio, ha sufrido grandes cambios. Solo algunas constituciones han previsto la existencia del vicepresidente. Y no siempre ha tenido las mismas atribuciones. A veces, la sucesión presidencial se ha entregado a los directivos de la Legislatura o el Poder Judicial. Inclusive en dos casos, se ha previsto una sucesión por funcionarios del propio Ejecutivo. Por otra parte, la reelección ha sido también tema de conflicto y de diversas posibilidades. En nuestra historia constitucional se ha ido de la no reelección inmediata, posible solo luego de uno y hasta dos períodos, a la reelección inmediata indefinida.

La regionalización y la dispersión política, que han sido rasgos persistentes de nuestra vida nacional, han determinado que, desde que hay garantías electorales, frecuentemente la representación parlamentaria se compusiera de varias fuerzas, sin que ninguna obtuviera mayoría, y se dificultara la consolidación de alianzas estables. Los sucesivos gobiernos han debido hacer grandes esfuerzos por lograr acuerdos que les permitieran mantener respaldo legislativo. Esta realidad se agudizó desde 1979. En las últimas décadas hasta 2006, solamente en un período legislativo de dos años (1988-1990) el Ejecutivo obtuvo una alianza estable de mayoría legislativa. Para lograr que el Ejecutivo tuviera condiciones de "gobernabilidad" se buscaron varias salidas. Entre ellas, mantener un "umbral" del 5 % de los sufragios para lograr representación legislativa, suprimir la "elección intermedia" dentro de un período presidencial, trasladar la elección de legisladores a la segunda vuelta, crear distritos electorales.[370] Casi todas,

368. José María Velasco Ibarra, *Experiencias jurídicas hispanoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Americalee, 1943, p. 47.

369. El presiente de la Asamblea de 1998, Osvaldo Hurtado, declaraba: "En la historia moderna del Ecuador no existe una Constitución, como la expedida por la Asamblea Constituyente, que haya restringido tanto las atribuciones del Congreso Nacional y, como consecuencia, fortalecido la autoridad del Presidente de la República". Osvaldo Hurtado, *Una Constitución para el futuro*, Quito, FESO, 1998, p. 114.

370. *Ibíd.*, p. 113.

inclusive las aprobadas en la Constitución vigente, son restrictivas de la representación.

Consecuencia de dispersión política y de la falta de mayorías estables ha sido un recurrente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, que se ha acentuado en las últimas décadas y que se denominó "pugna de poderes". Esta pugna se expresó en designaciones de funcionarios, bloqueo de leyes, constantes juicios políticos, reorganización de otras funciones del Estado e inclusive destituciones del presidente en ejercicio e intentos de disolución del Congreso. Para superar estas situaciones, además de las restricciones a la representación que se han mencionado, se ha propuesto establecer la posibilidad de disolución de la Legislatura por el presidente de la República, aunque resulta evidente que las limitaciones estructurales se enfrentan con cambios estructurales y no solo, al menos no solo, con mecanismos electorales.

Arbitraje militar

En 1854, el presidente José María Urvina, con franqueza rayana en el cinismo dejó claro el papel de los militares: "diga lo que quiera la exageración demagógica, la fuerza armada es la base del poder público, mucho más en pueblos incipientes, donde no hay hábitos arraigados de obediencia a la ley, donde faltan costumbres republicanas, y donde la democracia necesita todavía que hacer conquistas".[371] Con mayor claridad que sus antecesores, que también lo habían hecho, dijo que las Fuerzas Armadas tenían un papel tan importante como que eran "la base del poder político". En realidad, han tenido un rol arbitral del poder que ninguna declaración constitucional ha podido eliminar en casi doscientos años de vida republicana.

Como hemos visto, nuestras constituciones, una detrás de otra, han determinado que las Fuerzas Armadas son obedientes, no deliberantes. De una u otra forma se les adjudicó un papel de "garantes" del sistema constitucional. La Carta Política de 1998 lo declaró así en forma expresa.[372] Aunque es un contrasentido, se trata de un dato de la realidad; además de su función de defensa internacional, las Fuerzas Armadas han sido árbitros de la política. Con un sistema político débil y poco representativo, los militares tomaron el poder directamente varias veces con un proyecto de orden y reformas. Cuando lo dejaron, conservaron gran influencia, hasta el punto que se hablaba de los regímenes constitucionales como "democracias dirigidas" o "tuteladas". Hasta que terminó el conflicto con el Perú en 1998, la necesidad de la fuerza armada era incuestionada y enormes cantidades del excedente petrolero fueron destinadas, al margen del presupuesto del Estado, a la compra de armamento y reposición de equipo. Luego, sus preocupaciones se han trasladado al norte. Ahora se consumen enormes recursos, que

371. José María Urvina, "Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1854", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo II, p. 190.

372. "Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico". Constitución de 1998, art. 183, segundo inciso.

podrían tener un fin social, en la movilización a la frontera colombiana. Pero, más allá de ello, no ha cambiando el papel arbitral de las Fuerzas Armadas.

Se pueden multiplicar los ejemplos de ese papel arbitral en la historia. Son los militares quienes han mantenido o depuesto presidentes en coyunturas de crisis política. Para constatarlo, sin mirar muy atrás, podemos recordar los últimos años. Se ha afirmado que a Bucaram y a Mahuad los derrocaron las movilizaciones indígenas de 1997 y 2000. También es frecuente oír que al coronel Gutiérrez lo echó abajo un movimiento ciudadano en 2005. Pero eso no es verdad. Quien en realidad definió el destino de esos gobiernos fue el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que en un momento dado anunció que no podía continuar ofreciendo garantías al jefe de Estado, quien desde ese momento se consideró fuera del cargo.

Desde luego que las caídas no se han dado "en frío", sino cuando se han generado situaciones de inestabilidad, protesta social y movilización. Entonces los militares han actuado como árbitros del poder. En unos casos, han reprimido a la movilización y han logrado mantener al gobierno.[373] En otros han resuelto "retirar el apoyo" al gobernante y lo han embarcado, bajo su custodia, fuera del país. En el Ecuador, las tres caídas de los presidentes en 1997, 2000 y 2005, han sido golpes militares, que revelaron a las Fuerzas Armadas como arbitro del poder político. Esto no quiere decir que los soldados pudieran sacar del poder a una persona cuando desearan. En coyunturas de desestabilización y protesta, han terminado por decidir quién se queda y quién se va del gobierno.

El peso de la acción militar se dio con claridad el 30 de septiembre de 2010, cuando una protesta de la Policía y una parte de las Fuerzas Armadas devino en una situación de inestabilidad para el gobierno, que apeló al Ejército para que garantizara la continuidad del presidente Correa, quien acudió una vez más al arbitraje militar, más allá de que se había retirado de la Constitución de 2008 la frese sobre las Fuerzas Armadas "garantes" de la constitucionalidad.[374]

CONCLUSIÓN

La historia constitucional del Ecuador se ha desarrollado tan conflictivamente como la del propio país, en medio de continuidades y rupturas. Se caracteriza por el repetido intento de escribir y reescribir la Carta Fundamental, sin que se diera tiempo para que se consolidara una tradición de reformas, enmien-

373. Así sucedió, por ejemplo, cuando frente a una fuerte movilización indígena (2001), quizá la mayor de la historia, las Fuerzas Armadas dieron su firme apoyó al presidente Noboa, que se mantuvo en sus funciones.

374. Frente a los hechos, la gente se mantuvo a la expectativa. Los que apoyaron la insurrección y el intento de transformarla en un golpe y los que respaldaron al gobierno fueron pocos. Quien definió la situación fue el jefe del Comando Conjunto, apareciendo cada diez minutos en traje de combate en la cadena oficial, leyendo un pronunciamiento bastante tardío y ambiguo en el que manifestaba el respaldo al régimen jurídico y un pedido, que más bien parecía condición, de que las medidas legales que fueron la causa inmediata del hecho se eliminaran.

das o interpretaciones. Nuestras constituciones han ido creciendo en tamaño y ámbito de sus regulaciones, desde un texto corto, casi sumario, de 1830, hasta el extenso, enrevesado y reglamentario que ahora rige. Ha prevalecido la idea de que todo debe normarse en la Constitución, a sabiendas de que eso es imposible. Quizá aquí debiéramos recordar el consejo de un tratadista:

> La naturaleza de una Constitución requiere, por tanto, que solo se establezcan sus grandes líneas, que se consignen únicamente sus objetivos principales y que los ingrediente menores que los comprometen sean deducidos de la naturaleza misma de sus objetivos. A la pregunta: "¿qué debe contener una Constitución?" podría responderse, pues, brevemente: "lo mínimo, y este mínimo traducirse en normas legales". Característica esencial de la Constitución ideal sería su máxima brevedad posible.[375]

En el Ecuador se han enfatizado dos dimensiones de la Constitución. Por una parte, se la considera como un documento de declaración de principios, de enunciado de derechos y garantías. Por otra parte, se la ve como el cuerpo legal básico que norma el funcionamiento del Estado y sus instituciones. Con frecuencia se ha llagado a absolutizar una u otra de estas dimensiones. Pero la realidad es que una Constitución, una buena Constitución, debe mantener equilibrio y complementariedad entre sus partes dogmática y orgánica. No debe omitir ningún derecho o garantía. Pero debe al mismo tiempo diseñar un sistema político viable y democrático. De lo contrario se da el caso de que luego de lujosas y extensas declaraciones, se establecen esquemas jurídicos con las cuales el poder abusa, monopoliza la dirección del Estado o elimina de hecho los derechos y garantías. La historia constitucional del Ecuador, hasta el presente, nos enseña que ese peligro existe y tiende a pervivir.

Ha sido muy frecuente el debate entre quienes consideran que la Constitución es una "Carta Política", subrayando precisamente su naturaleza política, y quienes la conciben como un instrumento prevalentemente jurídico que, por tanto, debería mantenerse por sobre las luchas y conflictos por el poder. Con esta idea se ha tratado de "despolitizar" las instituciones, como garantía de su mejor desempeño. Esta pretensión, empero, es la "búsqueda de un imposible".[376] La Constitución organiza el poder y, por ello, es intrínsecamente política. Al intentar despojarla de ese contenido se trata de poner un velo para usarla precisamente como instrumento del manejo del poder en beneficio de quienes usufructúan de la "despolitización". Esto, desde luego, no quiere decir que no deben existir instancias prevalentemente jurídicas de control constitucional que impidan la arbitrariedad y garanticen la vigencia de los derechos y las instituciones. Para ello, una condición fundamental del control constitucional es la independencia de las instituciones que tienen a cargo la justicia constitucional.[377]

375. K. C. Wheare, *Las constituciones modernas*, Barcelona, Nueva Colección Labor, 1971, p. 38.
376. Ese ha sido el caso, por ejemplo, del "Cuarto Poder" y del "Consejo de Participación Ciudadana", que tiene en la Constitución vigente un origen "apolítico". Sobre esto Juan Pablo Aguilar sostiene: "La ilusión de la elección perfecta, desinteresada, 'apolítica', es solo eso, una ilusión. La sociedad está llena de intereses y, sin duda, estos son mayores cuando se trata de ocupar cualquier instancia de poder". J. P. Aguilar, "La cuarta función del Estado: análisis de una ficción", p. 100.
377. Cfr. A. Grijalva Jiménez, *Constitucionalismo en Ecuador*, p. 198.

A lo largo de la trayectoria constitucional de nuestro país se ha consolidado el principio de que el actor fundamental de la vida nacional y el sujeto de la soberanía es el pueblo. El contenido del término "pueblo", sin embargo, no ha sido estático. Desde una visión criolla que lo limitaba a los blancos, varones, propietarios y alfabetos, hemos llegado a una concepción universal e incluyente a todos los ciudadanos y ciudadanas. Por otra parte, también se ha usado el término para reconocer la existencia de los pueblos indígenas y negros, con su identidad y derechos colectivos. Sin embargo, las constituciones ecuatorianas, inclusive la vigente, consideran que el sujeto de la soberanía no es la suma de esos pueblos, sino el "pueblo" del Ecuador, es decir, del conjunto de todos los ciudadanos y ciudadanas.[378] No se refiere, por tanto, en esta caso, a los conglomerados culturales o étnicos diversos ("pueblos", "nacionalidades") sino a aquello que es común y une a todos, la ciudadanía ecuatoriana, entendida como la relación jurídica de las personas con el Estado.[379]

La repetición constante de la tarea de redacción de nuevas constituciones, justo es reconocerlo, ha permitido que nuevos derechos, garantías e instituciones pudieran ser introducidos. Nuestro país ha sido pionero o uno de los primeros en formular no pocas innovaciones. Pero esta realidad ha venido acompañada de una idea persistente: el que el texto constitucional mientras más "perfecto" sea, garantiza un cambio en la realidad. Pero las leyes por sí solas no la cambian. Hay que ir a la estructura, a la cultura política, a la naturaleza de nuestros pueblos. Eso lo insistía Simón Bolívar, cuando hablaba de emitir leyes acordes con nuestra realidad diversa.[380] Y, para seguir bajo la inspiración del Libertador, jamás debemos olvidar que junto con el desarrollo constitucional, y normativo, debemos hacer el gran esfuerzo de la integración de nuestros pueblos. Por una parte, integración interna de nuestros Estados nacionales con un proyecto de unidad en la diversidad. Por otra, integración de los países andinos y sudamericanos, como condición para enfrentar el futuro.

378. Milton Álava Ormaza destaca que el término "pueblo" tiene diferentes connotaciones. Unas lo identifican con la nación o también con la muchedumbre o masa humana. "Otra es la que considera al pueblo como un conjunto de individuos –hombres y mujeres– que están en capacidad de ejercer los derechos políticos que le asignan la Constitución y la ley. Equivale, por tanto, al conglomerado de ciudadanos". M. Álava Ormaza, *Teoría del Estado y de la Constitución*, Quito, Universidad Laica Eloy Alfaro, s. a., p. 17.

379. Julio César Trujillo esclarece el asunto: "El término pueblo, así en singular, suele emplearlo la Ciencia Política, como el conjunto de habitantes del territorio del Estado y entonces es sinónimo de población, pero es más corriente determinar así a los habitantes que además son ciudadanos, miembros activos del Estado, conjunto de seres humanos que integran una 'comunidad de destino político', según el decir de Bökenförde. La Constitución Política de la República en el Preámbulo, en el encabezamiento y en el art. 1.2, lo usan en ese sentido". Luego el autor aclara que también el término "pueblo", y sobre todo el plural "pueblos" se lo emplea en el Derecho internacional o en la legislación interna para referirse a colectividades humanas que tendrían derecho de libre determinación. J. C. Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*, pp. 43-44.

380. Simón Bolívar, "Discurso de Angostura", en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1971, p. 75.

Cuadro 1

CONSTITUCIONES DEL ECUADOR

N.º	Lugar y fecha de expedición
1	Riobamba, 23 de septiembre de 1830
2	Ambato, 13 de agosto de 1835
3	Quito, 1 de abril de 1843
4	Cuenca, 8 de diciembre de 1845
5	Quito, 27 de febrero de 1851
6	Guayaquil, 6 de septiebre de 1852
7	Quito, 10 de abril de 1861
8	Quito, 11 de agosto de 1869[1]
9	Ambato, 6 de abril de 1878
10	Quito, 13 de febrero de 1884
11	Quito, 14 de enero de 1897[2]
12	Quito, 22 de diciembre de 1906
13	Quito, 26 de marzo de 1929
14	Quito, 2 de diciembre de 1938[3]
15	Quito, 6 de marzo de 1945
16	Quito, 31 de diciembre de 1946
17	Quito, 25 de mayo de 1967
18	- 15 de enero de 1978[4]
19	Riobamba, 5 de junio de 1998[5]
20	Montecristi, 25 de julio de 2008[6]

1. Fue aprobada por una Constituyente y luego ratificada en plebiscito.
2. La Asamblea Constituyente que emitió esta Carta se instaló en Guayaquil pero luego se trasladó a Quito.
3. Fue aprobada pero no llegó a regir porque se dio un golpe de Estado que puso en vigencia la Constitución de 1906 con reformas.
4. Fue aprobada por referéndum realizado en base a dos alternativas formuladas por comisiones designadas por la dictadura. Entró en vigencia el 10 de agosto de 1979.
5. La Asamblea, convocada dentro del régimen de derecho, sesionó en Ambato, Quito, Sangolquí y Riobamba. Realizó una reforma integral de la Constitución de 1978, que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998.
6. Fue aprobada por referéndum del 28 de septiembre de 2008. Entró en vigencia el 20 de octubre de 2008.

Elaboración: Enrique Ayala Mora.

Cuadro 2

DURACIÓN DE LAS DICTADURAS EN LA HISTORIA DEL ECUADOR

Este cuadro se ha elaborado con el fin de establecer el tiempo de duración de las dictaduras en la historia del Ecuador desde 1830. Transcribe el listado de todos los jefes de Estado, destacando las dictaduras con el tiempo de duración en meses. En su lectura deben tomarse en cuenta los siguientes criterios con que fue ebalorado:

– Se incluye todas las personas que ejercieron la función de jefe de Estado, en secuencia temporal. Después de cada nombre se determina la calidad con que gobernaron. Los presidentes constitucionales aparecen con letras MAYÚSCULAS. Los encargados del Poder o presidentes interinos bajo régimen legal aparecen en letras mayúsculas y minúsculas. Los gobernantes de hecho aparecen en ***cursiva resaltados en negro***. La duración de estos gobiernos de facto aparece entre paréntesis luego del nombre respectivo.

– No se menciona a jefes de Estado de hecho de muy corta duración o de discutible ejercicio del mando efectivo. En algunos casos en que una Constituyente eligió primero como jefe de Estado interino a quien luego ratificó como definitivo, no aparece sino una vez mencionado el nombre respetivo.

– En la contabilización realizada se cuentan los meses en que se dio un hecho de dictadura en el país. Es decir, que existieron uno o varios gobiernos de facto. Estos gobiernos adoptaron varias denominaciones: "jefe supremo", "presidente interino", incluso "presidente de la República", o "junta de gobierno", cuando se trató de una dictadura colectiva. El criterio, sin embargo, es que fueron fruto de la ruptura de un régimen jurídico-constitucional.

– En el caso de que varios gobiernos de facto coexistieron al mismo tiempo, se contabilizan todos en forma acumulativa para el total de dictaduras, pero solo se cuentan los mismos meses para contabilizar el tiempo.

– Cuando se dio un golpe de Estado y se proclamó una dictadura, pero se mantuvo al mismo tiempo un gobierno constitucional, no se empiezan a contar los meses, sino hasta que ese gobierno constitucional cesó.

– Se consideran lapsos de vigencia constitucional aquellos en los que estuvo vigente la Constitución. Esta vigencia se entiende en dos casos: a) cuando, en efecto, estuvo vigente una constitución; b) cuando se reunió una Asamblea Constituyente, que declaró vigente una Carta Política determinada, hasta que expidió la que le correspondió redactar. No se considera régimen de derecho a las dictaduras, aunque hubieran declarado que estaba en vigencia una Constitución determinada.

Gobernantes	Duración
Juan José Flores, jefe de la Administración del Estado del Sur de Colombia (13 mayo 1830-14 agosto 1830); presidente provisional (14 agosto 1830-22 septiembre 1830).	
JUAN JOSÉ FLORES, presidente del Estado del Ecuador (22 septiembre 1830-10 septiembre 1834).	
José Félix Valdivieso, **jefe supremo, Sierra (12 junio 1834-18 enero 1835).**	
Vicente Rocafuerte, **jefe supremo, Guayaquil (10 septiembre 1834-22 junio 1835).**	**10**[1]
VICENTE ROCAFUERTE, presidente de la República (8 agosto 1835-31 enero 1839).	
JUAN JOSÉ FLORES, presidente de la República (1 febrero 1839-15 enero 1843).	

1. Incluye los meses de dictadura de Valdivieso hasta la reunión de la Convención de Ambato.

JUAN JOSÉ FLORES, presidente del Ecuador (1 abril 1843-6 marzo 1845).	
***Gobierno Provisorio,* Guayaquil: José Joaquín Olmedo, Vicente Ramón Roca, Diego Noboa (6 marzo-8 diciembre 1845).**	**9**
VICENTE RAMÓN ROCA, presidente de la República (8 diciembre 1845-15 octubre 1849).	
Manuel de Ascásubi, vicepresidente de la República a cargo del Poder Ejecutivo (16 octubre 1849-marzo 1850).	
***Diego Noboa,* jefe supremo, Guayaquil (2 marzo 1850-7 diciembre 1850).**	
***Antonio Elizalde,* jefe supremo, Manabí y Cuenca (15 junio-7 diciembre 1850).**	**6**
Diego Noboa, presidente interino (8 diciembre 1850-25 febrero 1851).	
DIEGO NOBOA, presidente de la República (26 febrero 1851-13 septiembre 1851).	
***José María Urvina,* jefe supremo (24 julio 1851-17 julio 1852).**	**10**
José María Urvina, presidente interino (17 julio-5 septiembre 1852)	
JOSÉ MARÍA URVINA, presidente de la República (6 septiembre 1852-15 octubre 1856).	
FRANCISCO ROBLES, presidente de la República (16 octubre 1856-fines 1859).	
***Gobierno Provisorio,* Quito. *Gabriel García Moreno, Jerónimo Carrión, Pacífico Chiriboga* (1 mayo 1859-10 enero 1861).**	
Jerónimo Carrión, vicepresidente de la República reconocido como jefe del Gobierno en Cuenca (6 marzo 1859).	
***Manuel Carrión Pinzano,* jefe del Distrito Federal Lojano (17 septiembre 1859).**	
***Guillermo Franco,* jefe supremo, Guayaquil (17 septiembre 1859-24 septiembre 1860).**	**16[2]**
Gabriel García Moreno, presidente interino (17 enero-2 abril 1861).	
GABRIEL GARCÍA MORENO, presidente constitucional (2 abril 1861-30 agosto 1865).	
JERÓNIMO CARRIÓN, presidente constitucional (7 septiembre 1865-6 noviembre 1867).	
Pedro José Arteta, encargado del Poder (7 noviembre 1867-20 enero 1868).	
JAVIER ESPINOSA, presidente constitucional (20 enero 1868-19 enero 1869).	
***Gabriel García Moreno,* presidente interino (17 enero 1869-16 mayo 1869).**	**4**
Manuel de Ascásubi, presidente interino (16 mayo 1869-10 agosto 1869).	
GABRIEL GARCÍA MORENO, presidente constitucional (10 agosto 1869-5 agosto 1875).	
Francisco Xavier León, ministro de lo Interior, encargado del Poder (6 agosto 1875-6 octubre 1875).	
José Xavier Eguiguren, ministro de lo Interior, encargado del Poder (16 septiembre 1875-9 diciembre 1875).	
ANTONIO BORRERO CORTÁZAR, presidente de la República (9 diciembre 1875-8 septiembre 1876).	

2. Es muy difícil calcular la vigencia constitucional en medio de la crisis de disolución que se dio en el país entre 1859 y 1861. El cálculo de meses de dictadura se hace con un estimativo de la influencia de los diversos gobiernos regionales.

***Ignacio de Veintemilla,* jefe supremo (8 septiembre 1876-26 enero 1878).**	**14**
Ignacio de Veintemilla, presidente interino (26 enero-20 abril 1878).	
IGNACIO DE VEINTEMILLA, presidente de la República (21 abril 1878-26 marzo 1882).	
***Ignacio de Veintemilla,* jefe supremo (26 marzo 1882-10 enero 1883).**	
***Gobierno Provisorio,* Quito. *Agustín Guerrero, Luis Cordero, Rafael Pérez Pareja, Pablo Herrera, José María Plácido Caamaño* (14 enero-15 octubre 1883).**	
***Eloy Alfaro,* jefe supremo de Manabí y Esmeraldas (5 junio 1883-15 octubre 1883).**	
***Pedro Carbo,* jefe supremo de Guayaquil (10 julio 1883-15 octubre 1883).**	**19[3]**
José María Plácido Caamaño, presidente interino (15 octubre 1883-10 febrero 1884).	
JOSÉ MARÍA PLACIDO CAAMAÑO, presidente de la República (10 febrero 1884-30 junio 1888).	
ANTONIO FLORES, presidente de la República (17 agosto 1888-30 junio 1892).	
LUIS CORDERO, presidente de la República (1 julio 1892-16 abril 1895).	
Vicente Lucio Salazar, vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo (16 abril-septiembre 1895).	
***Eloy Alfaro,* jefe supremo (5 junio 1895-9 octubre 1896).**	**16**
Eloy Alfaro, presidente interino (9 octubre 1897-17 enero 1897).	
ELOY ALFARO, presidente de la República (17 enero 1897-31 agosto 1901).	
LEONIDAS PLAZA GUTIÉRREZ, presidente de la República (1 septiembre 1901-31 agosto 1905).	
LIZARDO GARCÍA, presidente de la República (1 septiembre 1905-15 enero 1906).	
***Eloy Alfaro,* jefe supremo (16 enero-9 octubre 1906).**	**9**
Eloy Alfaro, presidente interino (9 octubre 1906-1 enero 1907).	
ELOY ALFARO, presidente de la República (1 enero 1907-11 agosto 1911).	
Carlos Freile Zaldumbide, encargado del Poder (11-31 agosto 1911).	
EMILIO ESTRADA, presidente constitucional (1 septiembre 1911-21 diciembre 1911).	
Carlos Freile Zaldumbide, encargado del Poder (22 diciembre 1911-5 marzo 1912).	
***Flavio Alfaro,* jefe supremo, Esmeraldas (22 diciembre 1911-enero 1912).[4]**	
***Pedro J. Montero,* jefe supremo, Guayaquil (28 diciembre 1911-enero 1912).**	
Francisco Andrade Marín, encargado del Poder (6 marzo-1 agosto 1912).	
LEONIDAS PLAZA GUTIÉRREZ, presidente de la República (1 septiembre 1912-31 agosto 1916).	
ALFREDO BAQUERIZO MORENO, presidente de la República (1 septiembre 1916-31 agosto 1920).	

3. Meses acumulados desde la proclamación de la dictadura de Veintemilla (marzo, 1882), hasta la reunión de la Constituyente (octubre, 1883). Varios meses coexistieron diversos gobiernos regionales.
4. No se cuentan los meses de esta dictadura de Flavio Alfaro, ni los de la de Montero, porque se mantuvo el régimen constitucional.

JOSÉ LUIS TAMAYO, presidente de la República (1 septiembre de 1920-31 agosto 1924).	
GONZALO S. CÓRDOVA, presidente de la República (1 septiembre 1924-9 julio 1925).	
Junta de Gobierno Provisional: Rafael Bustamante; Luis N. Dillon; Francisco Gómez de la Torre, Pedro Pablo Garaicoa; Francisco J. Boloña; Francisco Arízaga Luque (10 julio 1925-9 enero 1926).	
Junta de Gobierno Provisional: Julio E. Moreno; Homero Viteri Lafronte; Isidro Ayora; Humberto Albornoz; Adolfo Hidalgo Narváez; José A. Gómez Gault (10 enero-31 marzo 1926).	
Isidro Ayora, **presidente interino (1 abril 1926-9 octubre 1928).**	**38**[5]
Isidro Ayora, presidente interino (9 octubre 1928-17 abril 1929).	
ISIDRO AYORA, presidente constitucional (17 abril 1929-24 agosto 1931).	
Luis Larrea Alba, ministro de Gobierno, encargado del Poder (24 agosto-15 octubre 1931).	
Alfredo Baquerizo Moreno, presidente del Senado, encargado del Poder (15 octubre 1931-27 agosto 1932).	
Carlos Freile Larrea, ministro de Gobierno, encargado del Poder (28 agosto-1 septiembre 1932).	
Alberto Guerrero Martínez, presidente del Senado, encargado del Poder (2 septiembre-4 diciembre 1932).	
JUAN DE DIOS MARTÍNEZ MERA, presidente constitucional (5 diciembre 1932-19 octubre 1933).	
Abelardo Montalvo, ministro de Gobierno, encargado del Poder (20 octubre 1933-31 agosto 1934).	
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (1 septiembre 1934-21 agosto 1935).	
Antonio Pons, ministro de Gobierno, encargado del Poder (21 agosto-25 septiembre 1935).	
Federico Páez, **jefe supremo (26 septiembre 1935-23 octubre 1937).**	
Alberto Enríquez Gallo, **jefe supremo (23 octubre 1937-10 agosto 1938).**	**35**[6]
Manuel María Borrero, presidente constitucional interino (10 agosto-1 diciembre 1938).	
AURELIO MOSQUERA NARVÁEZ, presidente constitucional (2 diciembre 1938-17 noviembre 1939).	
Carlos Arroyo del Río, presidente del Senado, encargado del Poder (18 noviembre-10 diciembre 1939).	
Andrés F. Córdova, presidente de la Cámara de Diputados, encargado del Poder (11 diciembre 1939-10 agosto 1940).	
Julio E. Moreno, presidente del Senado, encargado del Poder (10-31 agosto 1940).	
CARLOS ARROYO DEL RÍO, presidente de la República (1 septiembre 1940-28 mayo 1944).	

5. Cifra acumulada desde la proclamación de la dictadura (julio, 1925), hasta la reunión de la Constituyente de 1928.
6. Cifra acumulada de las dictaduras de Páez y Enríquez.

***José María Velasco Ibarra,* presidente interino (1 junio-10 agosto 1944).**	2
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (10 agosto 1944-30 marzo 1946).	
***José María Velasco Ibarra,* presidente de la República (30 marzo-10 agosto 1946).**	4
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (hasta el 23 agosto 1947).	
***Carlos Mancheno,* presidente de la República (23 agosto-2 septiembre 1947).**[7]	
MARIANO SUÁREZ VEINTIMILLA, presidente constitucional de la República (2-16 septiembre 1947).	
CARLOS JULIO AROSEMENA TOLA, presidente constitucional (16 septiembre 1947-31 agosto 1948).	
GALO PLAZA LASSO, presidente constitucional (1 septiembre 1948-31 agosto 1952).	
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (1 septiembre 1952-31 agosto 1956).	
CAMILO PONCE ENRÍQUEZ, presidente constitucional (1 septiembre 1956-31 agosto 1960).	
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (1 septiembre 1960-7 noviembre 1961).	
CARLOS JULIO AROSEMENA MONROY, presidente constitucional (7 noviembre 1961-11 julio 1963).	
***Junta Militar de Gobierno: contralmirante Ramón Castro Jijón, general Luis Cabrera Sevilla, coronel Guillermo Freire Posso, general Marcos Gándara Enríquez* (Freire fue separado el 29 noviembre 1965) (11 julio 1963-28 marzo 1966).**	33
***Clemente Yerovi Indaburo,* presidente interino (29 marzo-16 noviembre 1966).**	8
Otto Arosemena Gómez, presidente constitucional interino (16 noviembre 1966-mayo 1967).	
OTTO AROSEMENA GÓMEZ, presidente constitucional (mayo 1967-31 agosto 1968).	
JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, presidente constitucional (1 septiembre 1968-22 junio 1970).	
***José María Velasco Ibarra,* presidente de la República (22 junio 1970-16 febrero 1972).**	
***Guillermo Rodríguez Lara,* presidente de la República (16 febrero 1972-12 enero 1976).**	
***Consejo Supremo de Gobierno: vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, general Guillermo Durán Arcentales, general Luis Leoro Franco* (12 enero 1976-10 agosto 1979).**	9 años 1 mes[8]
JAIME ROLDÓS AGUILERA, presidente constitucional de la República (10 agosto 1979-24 mayo 1981).	

7. No se contabiliza porque, luego de pocos días se restauró el régimen constitucional, ya que el vicepresidente asumió el Poder luego de la separación de Velasco.

OSVALDO HURTADO LARREA, presidente constitucional de la República (24 mayo 1981-10 agosto 1984).	
LEÓN FEBRES CORDERO, presidente constitucional de la República (10 agosto 1984-10 agosto 1988).	
RODRIGO BORJA CEVALLOS, presidente constitucional de la República (10 agosto 1988-10 agosto 1992).	
SIXTO DURÁN BALLÉN, presidente constitucional de la República (10 agosto 1992-10 agosto 1996).	
ABDALÁ BUCARAM ORTIZ, presidente constitucional de la República (10 agosto 1996-6 febrero 1997).	
Fabián Alarcón Rivera, presidente constitucional interino de la República (6 febrero 1997-10 agosto 1998).	
Rosalía Arteaga, presidenta encargada de la República (9-11 febrero 1997).	
JAMIL MAHUAD WITT, presidente constitucional de la República (10 agosto 1998-21 enero 2000).	
GUSTAVO NOBOA BEJARANO, presidente constitucional de la República (22 enero 2000-15 enero 2003).	
LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA, presidente constitucional de la República (15 enero 2003-20 abril 2005).	
ALFREDO PALACIO, presidente constitucional de la República (20 abril 2005-15 enero 2007).	
RAFAEL CORREA DELGADO, presidente constitucional de la República (15 enero 2007-10 agosto 2009).	
RAFAEL CORREA DELGADO, presidente constitucional de la República (10 agosto 2009-24 mayo 2013).	
RAFAEL CORREA DELGADO, presidente constitucional de la República (24 mayo 2013-).	

Dictaduras: 32, desde 1830 a 1979
Duración de las dictaduras:
Siglo XIX: 104 meses
Siglo XX: 129 meses + 9 años 1 mes
Total: 28 años 6 meses de dictadura

Elaboración: Enrique Ayala Mora (2013).

8. Acumulado de toda la etapa dictatorial de la década.

Segunda parte

PERSPECTIVA HISPANOAMERICANA

La Constitución de Cádiz y su impacto en América

Juan Marchena Fernández

PENSANDO EN VOZ ALTA, CON NO POCA SORPRESA, SOBRE LO VISTO Y LO OÍDO

Mi intención con estas páginas es incitar a reflexionar sobre el significado de la Constitución española de 1812 en el mundo americano entre 1810 y 1814. O si se quiere, y para mayor precisión, intentar explicar y evaluar el alcance y consecuencias que tuvo en las colonias hispanoamericanas este intento de elaborar y dotar de un nuevo cuerpo político e institucional al cadáver, tan descompuesto como pesado, de la antigua monarquía española; y reflexionar sobre si esa operación era todavía posible o si, por el contrario, resultaba del todo impracticable. Pero a la vez se pretende analizar la atmósfera creada por un proyecto político de esta naturaleza en este espacio y en este tiempo, examinándolo a través de quienes intervinieron en su elaboración; cómo, para qué, en qué dirección, se movieron sus artífices, qué elementos utilizaron, qué reacciones debieron enfrentar, qué escombros dejaron a su paso. Y todo ello observado tanto desde la posición, las opiniones, los intereses de quienes cruzaron el mar hasta llegar a la Cádiz constituyente, como desde la posición, las opiniones y los intereses de los que se les opusieron, sumidos todos en la difícil coyuntura de un régimen colonial –llamo así al aparato y estructura del Antiguo Régimen en la América española– inmerso en una profunda crisis que, aunque de vieja data, no cesó de acelerarse exponencialmente a partir de 1808 con la desaparición, en la práctica, de la autoridad real.

Pero quiero comenzar haciendo un poco de historia de esta historia, es decir, reflexionando sobre los peligros que ha supuesto algo que ha sucedido con bastante asiduidad: el texto constitucional gaditano ha sido transformado en un objeto de estudio en sí mismo. Buena parte de los trabajos realizados sobre esta Constitución –con mejores o peores intenciones– han logrado despojarla de sus condicionantes, aislándola del contexto político, económico y social en que fue elaborada. Es decir, excluyéndola del contexto político, económico y social de quienes la redactaron, porque no se escribió sola. Si sorteáramos esta segregación entre texto y contexto, seguramente se evitaría que siguiera siendo obser-

vada, en general y por muchos, como un ente dotado de discurso, energía e intenciones propias, por fuera de las de sus propios autores y sus circunstancias; y aun de las de sus detractores, sus enemigos o sus aniquiladores.

Porque desnudada de su contexto, no pocos autores han presentado ante nuestros ojos a la Constitución de 1812 como un documento listo para ser utilizado por no pocos autores –como ha sucedido en muchas ocasiones, tergiversando el pasado en el presente, o recurriendo a lo que se denomina "el uso público de la historia"– a fin de explicar y convencernos de que el texto de Cádiz de 1812 fue "matriz de libertades" y "adalid de modernidades", sin mayores explicaciones ni profundizaciones. ¿Qué se trataba de ocultar? ¿De qué tenían que convencernos? ¿Dónde han estado, dónde están, esas libertades y modernidades?

Esta buena colección de autores, algunos de vieja data, otros acudiendo prestos a la llamada a filas, han logrado escamotear muchos asuntos referidos al tema porque no convenían o porque eran de difícil digestión. Entre otros, y es el asunto que nos ocupa aquí y sobre el que trata este trabajo en concreto, se ha ocultado o se ha difuminado la existencia de una guerra declarada contra los diputados americanos por pretender una presencia equitativa y real de América en Cádiz, emprendida desde la tozudez y la prepotencia de buena parte de los políticos peninsulares; guerra que al final –pero podría decirse que desde el principio– llevó al naufragio en Ultramar al texto en cuestión. Y ocultando también o desmadejando el hecho de que la ahora tan "magnífica, respetable y benéfica" Constitución –como tan animosamente ha sido calificada, algunas veces con no poca hipocresía– apenas si se aplicó en España porque enseguida fue derrotada –en el sentido de destruirla, aniquilarla, desbaratarla, prohibirla– por los elementos más conservadores de la sociedad española, dadas las "peligrosísimas ideas" con que –afirmaban estos últimos– el proyecto liberal había impregnado al total del texto constitucional; como derrotados fueron también sus autores –aquellos patriotas, enaltecidos no obstante como padres de la nación– y sus partidarios.

Pero hay que indicar que a pesar de tanto bombo, laurel y salvas de escopetería como actualmente se les dedica, todos estos autores resultaron perseguidos con saña, a sangre y a fuego, por los mismos verdugos de la Constitución. Y esta derrota, trágica y cruenta, ha venido a ser explicada por algún sector de la historiografía, y por los que se valen de ella para ese "uso público de la historia", como un "fracaso", lógico y previsible, dado que el proyecto constitucional –han escrito– fue realizado por parte de ciertos "exaltados" con "escaso tacto", "sin considerar las consecuencias de sus actos", en un tiempo "destemplado" y "difícil", hechos todos ante los que hay que "pasar página pensando en el futuro"; o construir una "nueva memoria histórica" donde se resalten "los aspectos positivos" del proceso. Seguramente para hacer olvidar que el estudio a conciencia del pasado arroja luz sobre el presente, y que este determina el futuro.

En esta dirección, no hace muchos días, el 19 de marzo pasado, pudimos oír y leer en el acto de conmemoración de los 200 años de la promulgación de la Constitución, y en el mismo lugar donde esta se produjo –el oratorio de San Felipe Neri de la ciudad de Cádiz–, al rey Juan Carlos I refiriéndose al texto como "un referente esencial de la unidad, la soberanía y la libertad de nuestros compatriotas... un eslabón decisivo en el esfuerzo por la liberación de la patria, y símbolo

de una empresa colectiva que benefició a España, a Iberoamérica y también al resto de Europa", señalando con respecto a América que la Constitución "forma parte del espíritu de familia alimentado por siglos de historia compartida y valores comunes que no ha dejado de crecer entre nosotros". Y pudimos también oír y leer al presidente del actual gobierno español, Mariano Rajoy, calificar al texto como "una de las mayores aportaciones a la cultura política universal". Y a ambos proclamarse orgullosos de estar allí "celebrando a unos patriotas".[1] Es decir, alimentando un relato mítico para el consumo colectivo: la nación, la patria y los patriotas unidos en pro de un ideal nacional. Obviamente, y al lado y detrás, la Iglesia, otro pilar de la nación.[2] El hecho de insistir oficialmente en usar y difundir el término "La Pepa" ya es significativo, queriendo soslayar –o quizá rizando el rizo– el significado despectivo que tuvo la expresión "...y viva la Pepa" extendido desde los púlpitos y los casinos conservadores.[3]

Pero obviamente ninguno de los dos, ni el monarca ni el presidente del partido de la derecha española, se refirió, ni tuvo en cuenta, ni explicó, ni se les ocurrió mencionar, que el tatarabuelo de uno de ellos, Fernando VII, abolió violentamente dos veces la Constitución por atentar contra los principios de su monarquía absoluta –"los Tronos y el Altar" en híbrida conjunción–, obligando a que fuera radicalmente "quitada de en medio del tiempo" –literalmente, como el maestro Fontana nos ha recordado muchas veces–,[4] y persiguiendo con pena de la vida a sus firmantes y a todo aquel que si acaso pronunciase un "viva la Constitución".[5] Así como tampoco se les ocurrió mencionar, obviamente, que en

1. Diario *El País*, "Rajoy echa mano de la Constitución de 1812 parta justificar sus reformas", Redacción, 19 de marzo de 2012.
2. En cualquier fotografía del acto, publicada por la prensa y por la misma Casa Real, puede observarse que, tras el rey Juan Carlos I, se erigían como testigos del acto un enorme Corazón de Jesús, escoltado por dos Arcángeles, y arriba del todo la Santísima Trinidad.
3. Aun en fechas muy recientes era normal oír, como expresión popular, el dicho "viva la Pepa" como sinónimo de anarquía, relajo, pereza y libertinaje. Otros relacionan también a La Pepa con Pepe Botella, el rey José: los dos enemigos acérrimos de los absolutistas españoles, uno por liberal, el otro por afrancesado, en el fondo casi la misma cosa.
4. Josep Fontana, *De en medio del tiempo. La segunda restauración española, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2006.
5. Decretos de 4 de mayo, 6 y 11 de septiembre de 1814. *Reales Decretos de Fernando VII*, vol. II, pp. 86 y 88: "(Art. 1) Los que se declaren... partidarios de la Constitución publicada en Cádiz... son declarados reos de lesa majestad y como tales sujetos a la pena de muerte... (Art. 2) Los que hayan escrito papeles o pasquines dirigidos a aquellos fines, son igualmente comprendidos en la misma pena. (Art. 8) Los que hubiesen gritado muera el rey son reos de alta traición y como tales sujetos a la pena de muerte... (Art. 9) Los masones, comuneros y otros sectarios, atendiendo a que deben considerarse como enemigos del Altar y los Tronos, quedan sujetos a la pena de muerte... como reos de lesa majestad divina y humana... (Art. 11) Los que usen las voces alarmantes y subversivas de... viva la Constitución, mueran los serviles, mueran los tiranos, viva la libertad, deben estar sujetos a la pena de muerte... por ser expresiones atentativas al orden y convocatorias a reuniones dirigidas a deprimir la sagrada persona de S. M. y sus respetables atribuciones". Por Real Orden de 9 de octubre de 1824 se dispuso que los decretos de 1814 volvieran a estar en vigor, con nuevos añadidos. *Reales Decretos de Fernando VII*, cit., vol. IX, pp. 224, 227. Ver también Mariano y José Luis Peset, "Legislación contra liberales en los comienzos de la década absolutista, 1823-1825", *Anuario de historia del derecho español*, Madrid, 1967.

los soportes físicos e ideológicos del partido político del presidente del actual gobierno –que ahora se proclama tan nacional y constitucionalmente "liberal gaditanista"–[6], se hallaban y se hallan todavía arrochelados los sectores más conservadores del país, la nobleza, la Iglesia católica, y los grandes propietarios, precisamente los que más combatieron la Constitución hasta conseguir abolirla a la pura fuerza, e impedir por todos los medios que no volviera a instaurarse, empeñados a todo extremo en los últimos 170 años de historia española –si es que no se quiere ampliar esta cronología–, por reinstaurar el absolutismo, por extirpar cualquier indicio de protesta, cualquier intento de restaurar los valores democráticos, por eliminar las libertades, por restablecer el integrismo y el fundamentalismo católico en su plena actividad política pública; sectores pertinaces, durante décadas y en resumen, en liquidar al liberalismo, en todas sus manifestaciones, mandando fusilar, encarcelar o desterrando al exilio y al infierno no solo a los autores del texto constitucional, sino a todo aquel o aquella que abierta y aun privadamente –para eso estaban los confesionarios– se mostrase partidario del mismo y de las ideas que representaba.

Aún el año pasado, cumpliéndose el 80 aniversario de la Constitución simbólicamente más próxima a Cádiz, la republicana de 1931, este ni se celebró, porque la intelectualidad conservadora española, nervio ideológico del partido de Mariano Rajoy, la considera todavía "tiránica", "persecutoria", "bolchevique" y –lo más asombroso– "causante" de la guerra civil, puesto que para su derogación –insisten sin ambages desde la derecha– fue "necesario" un golpe de Estado, una "intervención militar" a la que los republicanos tan "sangrientamente" se "resistieron", originando centenares de miles de muertos. Pero no debe extrañarnos ni el método ni la expresión: al fin y al cabo, fue el mismo procedimiento y la misma justificación que los antecesores de estos intelectuales y políticos de la derecha de hoy usaron en 1814 y 1823 para acabar con la Constitución gaditana, para argumentar y mantener durante todo el siglo XIX y buena parte del XX español un rosario de dictaduras militares, y para afianzar el anticonstitucionalismo en el esqueleto de la política española, extendiendo la idea de que no es necesario elaborar ningún texto en tal sentido, porque la "nación española" está ya constituida al menos desde los tiempos visigóticos y peláyicos. Lo mismo se oía en los pasillos de Aranjuez, Sevilla y Cádiz antes de 1812, y se ha seguido oyendo por décadas y décadas.

En el texto de Cádiz, evidentemente, podemos hallar el principio de soberanía nacional, el reconocimiento de los derechos ciudadanos, el fin de los privilegios estamentales, y toda una nutrida batería de preceptos basales del liberalismo frente a la monarquía absoluta. Pero en estos días de celebración, en vez de subrayar y enaltecer estos valores, por tantos años y tan duramente reprimidos, lo que más se ha destacado en los discursos oficiales del bicentenario ha sido el

6. José María Lasalle, diputado del Partido Popular, asesor del presidente Rajoy, y nombrado por él secretario de Estado de Cultura, es autor de una obra de análisis político titulada *Liberales. Compromiso cívico con la virtud* (Madrid, Debate, 2010) en la que procura forzadamente establecer una línea de continuidad ideológica entre los liberales de Cádiz y el proyecto liberal del Partido Popular, lo que le lleva a afirmar que "El liberalismo de Rajoy se inspira en la tradición de las Cortes de Cádiz" (*El Periodista Digital*, 23 de marzo, 2011).

tema de la "unidad nacional", las razones "patrióticas", el "espíritu de concordia", o el valor de exportación del modelo, especialmente a América Latina, para la cual Cádiz significó una "oportunidad perdida" –se ha insistido en muchos foros–.[7] Es decir, Cádiz ha seguido siendo escamoteada. Sigue siendo derrotada.

Incluso se ha podido oír un cierto eco, proveniente de ciertos sectores de la izquierda española, de que Cádiz representa "la lucha de todo el pueblo" a lo largo de estos 200 años por sus libertades, con no poco aire romántico y alguna dosis de pasión. Es entendible, desde luego, en la medida en que al menos para España –y a ello se han referido infinidad de autores– Cádiz significó la gran ocasión para derrotar al conservadurismo e implantar un modelo político basado en la igualdad, la justicia y la libertad, acordes con las doctrinas políticas emanadas de la Ilustración rousoniana y volteriana; una gran oportunidad, casi alcanzada con la punta de los dedos, para vencer y domesticar al despotismo monárquico, señorial y eclesial, basado en el modelo político desarrollado durante la modernidad española; y ello en una coyuntura, como fue la de la desaparición en la práctica de la monarquía, que llevó a algunos diputados españoles a pensar –e incluso a convencerse– de que estaban protagonizando una auténtica "revolución": "revolución" de la que luego mucho se llegó a escribir y menos a diseñar. Valgan como ejemplo de estos textos los de dos personajes tan distantes entre sí pero unidos por el mismo empeño de escribir sobre el asunto, como son el Conde de Toreno, que tituló su versión sobre lo sucedido *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*,[8] editada en 1835, y Carlos Marx, que en sus artículos titulados *La España revolucionaria*, publicados en el *New York Daily Tribune* entre septiembre y diciembre de 1854, se refería a esta época iniciada con la desintegración de la monarquía en 1808 como "la primera revolución de España en el presente siglo", que "se extendió de 1808 a 1814".

Obviamente este eco que mencionábamos procedente de la izquierda española a la hora de mirar Cádiz, con un mucho de lamento por el pudo ser y no fue –sin más–, contrasta con la necesidad de realizar una lectura más sosegada –y no por eso menos ideologizada– de la historia contemporánea española, como felizmente han hecho algunos autores, fortificados tras sólidos estudios docu-

7. En la página web oficial del *Consorcio para la Conmemoración del Segundo Centenario de la Constitución de 1812*, y en su apartado justificativo, se puede leer: "Esto quiere decir que hace doscientos años fuimos pioneros al implantar de forma tangible valores, libertades y derechos cívicos que hoy son incuestionables y forman parte de nuestra idiosincrasia como pueblo. Dos siglos más tarde debemos hacer memoria histórica y celebrar un acontecimiento que ha convertido a nuestro país en una de las democracias más fuertes del mundo". La Junta de Gobierno de dicho consorcio está presidida por un secretario de Estado del gobierno español y por varios alcaldes, entre otras autoridades. Dicho secretario de Estado, que lo es de Relaciones con las Cortes, José Luis Ayllón, en un claro ejemplo de "uso público de la historia", el pasado 26 de abril expresó con motivo de la visita de un político mexicano que: "De nuevo estamos en tiempos de cambios y debemos aplicar la inteligencia y el tesón de nuestros antepasados, los diputados doceañistas, porque fueron un ejemplo de que nunca hay que darlo todo por perdido. Hoy, también en momentos de dificultad, el Gobierno está demostrando que cuando los españoles reformamos somos capaces de sacar cambios adelante y vencer las dificultades". *Diario Bahía de Cádiz*, "México se acerca a Cádiz con el Doce", Redacción, 26 de abril de 2012.

8. Biblioteca de Autores Españoles, LXIV, Madrid, Atlas, 1953.

mentales[9]; una lectura que nos lleva a tener que admitir que Cádiz fue la apuesta de unos pocos, tachados además por muchos –aun entre los liberales– y por buena parte de la población, como "radicales", "jacobinos", "exaltados", y en general "gente peligrosa", y no tanto de "grandes masas concienciadas de población"; y nos llevan a tener que admitir también que cuando Cádiz se redactó, y más aún cuando se aplicó aunque fuese por muy poco tiempo, estos constitucionalistas liberales tuvieron que hacerlo transando finalmente con el conservadurismo más rancio, en un inestable juego de equilibrios: como con miedo a sus efectos, con un miedo a "la revolución" casi tan fuerte como el "miedo a la reacción"; aun a sabiendas que ya en la propia elaboración del texto –y aquí el caso americano es un clarísimo ejemplo y determinante de su fracaso al otro lado del mar– se habían "tenido" que dejar por el camino algunos de los principios basales del liberalismo: la ciudanía para todos los habitantes de "ambos hemisferios" sin distinción de razas, o el fin de la esclavitud, o la aplicación irrestricta de los preceptos constitucionales a ambos lados del océano, sin cortapisas ni dictámenes virreinales. Es decir, quedaron –dejaron– fuera del articulado la aplicación cabal e integral de los derechos del hombre y del ciudadano, la igualdad real entre americanos y españoles, y se abrazaban en cambio buena parte de los preceptos monopolísticos, clericales y metropolitanos.[10]

Pero ni siquiera esas concesiones fueron suficientes para los anticonstitucionalistas más fanáticos, que finalmente vinieron a ser todos los del partido servil: acabaron con el texto a la primera ocasión; esa y tantas otras veces como el liberalismo, aun el más moderado, intentó resucitarlo. La guerra por las libertades resultó así perdida por los liberales, y la derrota de la Constitución en España, certificada. Por tanto, y en América, como reflejo y como consecuencia, el fracaso gaditano vino asegurado y en coche.

Es decir, Cádiz representa para las y los historiadores de nuestros días una muy interesante oportunidad de analizar las razones de esta derrota y de este fracaso. Derrota en España: efectivamente, después de 1814, y más aún después de 1823, Cádiz fue un imposible porque imposible fue el desarrollo de un liberalismo de corte ilustrado debido al acoso político y a la represión permanente a que este fue sometido por parte del conservadurismo monárquico, nobiliario y eclesial; un liberalismo acusado continuamente de radical cuando no de jacobino, de antieclesiástico o de antipatriota, y por tanto aplastado desde el púlpito, las comisarías, los tribunales y a veces los pelotones sumarísimos. Por más *soft* y *moderado* que acabara mostrándose –y comportándose–, el liberalismo inicial español fue perdiendo el apoyo de las burguesías –si alguna vez lo tuvo, a pesar de que estas eran su marco natural de desarrollo–, cada vez más temerosas de todo lo que significaran cambios: ni qué decir tiene de algo que oliera a "revolución". Unas burguesías cada vez más conformistas con la situación, más pactistas con el poder omnímodo del que acabaron participando; más regionalizadas, hallando en este discurso de patriciado local una justificación para su bunquerización en

9. Entre los cuales quiero volver a citar aquí a Manuel Chust y a Joseph Fontana.
10. En la misma línea, aplicado en general a la ilustración europea, Philip Blom, *Gente peligrosa. El radicalismo olvidado de la Ilustración europea*, Barcelona, Anagrama, 2012.

rancios privilegios forales, prefiriendo la lucha contra la centralidad "nacional" –de la cual sacaban notables beneficios y privilegios– a la lucha por las "libertades nacionales" según el modelo de Cádiz. Por tanto, el liberalismo resultante acabó siendo incluso antigaditano, acomodaticio y pactista, transitando hacia una derecha, quizá más civilizada que la ultramontana de los dos hermanos, Fernando y Carlos, y sus acérrimos seguidores; pero derecha al fin y al cabo.

Y también, y a la vez que fue derrotada en España, Cádiz fracasó en América porque el liberalismo español que la produjo, que la determinó y mediatizó, aun el más radical, no llegó a entender el discurso liberal americano, ni a aceptar el hecho diferencial ultramarino –siendo como era tan legítimo como cualquier otro–, ni admitir la realidad incontestable de que la parte americana de esa monarquía y de esa pretendida "nación española" era mucho mayor, más rica, más joven y estaba dotada de más recursos en todos los órdenes que la parte peninsular; por lo que la cabeza de esa monarquía, y los artefactos jurídicos de esa proyectada "nación española" debían radicarse y construirse en América y desde América mayoritariamente, y no mantener –por "más dulce" y "suave" que se procurara– una relación de sumisión de aquellos territorios frente a un poder metropolitano que solo con la fuerza –que no con la democracia ciudadana– podía sustentare. Y fracasó también porque en ese extraño juego de equilibrios que intentó realizar el liberalismo español respecto de América entre la fuerza de la razón y la razón de la fuerza, ese mismo liberalismo –buscando el beneplácito y la ayuda de sus contrarios conservadores– envió los haces de la guerra al continente americano dirigidos contra todo lo que se le oponía. De modo que, para ganar esta guerra, dejó casi intacto en ultramar el edificio del Antiguo Régimen, es decir, al régimen colonial; o eso pensó, que quedaba intacto. Pero sus cálculos fueron erróneos: el Antiguo Régimen estaba caído, y fue sustituido muy rápidamente por un puñado de caudillos político-militares que tomaron la autoridad para sí, ávidos de poder, diciendo actuar en nombre de un rey tan lejano como quimérico, apoyados por los sectores más conservadores de los patriciados locales, procurando perpetuar sus viejos privilegios. Manteniendo estas viejas estructuras, fundamentalmente sobre la base de avalar un estado de guerra permanente en América, el liberalismo español no calculó que con tal medida entregaba el gobierno americano a las fuerzas más conservadoras de la reacción monárquica ultramarina, con la cual era imposible negociar Constitución alguna.

Cuando pudo hacerlo otra vez, en 1820, ya no tenía nada que hacer: su credibilidad era ninguna. Como expuso en Nueva España el capitán insurgente Ignacio Rayón en su proclama a los españoles europeos:

> Aclamasteis al Congreso de Cádiz para que os salvase; jurasteis la observancia de una Constitución que os dio, y que mirasteis como la fuente de vuestra felicidad futura... Os prometisteis que vuestro Rey sería el primer ciudadano español; pero os engañasteis en vuestra esperanza, pues resistiéndose abiertamente a guardar este Código, os ha dejado confundidos y expuestos a ser el blanco del partido llamado servil, que apoyasteis con vuestra aprobación y juramentos. El decreto de 4 de mayo dado en Valencia (se refiere a la abolición de la Constitución y el restablecimiento de la monarquía absoluta) os coloca en el estado en que os hallabais cuando el valido Godoy disponía de vosotros a su capricho, y ahora sois tan esclavos de un déspota como lo fueron vuestros antepasados. Estos son los frutos que habéis cogido de

vuestras lágrimas y sacrificios hechos por aquel Fernando, en cuyo nombre habéis inmolado más de cien mil americanos. Recorred nuestras campiñas, y las veréis desoladas: nuestras propiedades, y las veréis invadidas: nuestros templos, y los veréis saqueados y profanados: veréis poluído lo más santo, hollado lo más sagrado, y derramada por todos los ángulos de la vasta América la sangre, el duelo y la muerte.[11]

Es decir, Cádiz fracasó en América porque en España el liberalismo español fue derrotado por el conservadurismo de Antiguo Régimen, perdiendo toda capacidad de acción; y porque el liberalismo español no consideró el apoyo que podía recibir del liberalismo americano, a quien no vio como un aliado imprescindible sino como otra contraparte a batir. Pero también fracasó porque ese liberalismo español cedió ante los intereses monopólicos de la élite comercial de Cádiz. Y ese punto era el gozne que abría o cerraba la relación de España con las élites comerciales ultramarinas, a las que los diputados americanos representaban de uno u otro modo. Muchos liberales españoles justificaron el pacto con el comercio gaditano indicando que, al fin y al cabo, fue en su casa donde se negoció el nuevo texto, y a él pertenecían o con él se relacionaban buena parte de los autores físicos o espirituales de la Constitución.

Pero Cádiz también fracasó en América porque, en su noción de liberalismo, a los peninsulares no les cabía en la cabeza la idea de una monarquía deslocalizada de Europa, en lo espacial, lo simbólico y lo gubernativo, lo que sucedería indefectiblemente si América cobraba todo el peso demográfico, étnico, económico, geográfico y político que le correspondería en condiciones de igualdad con la península en el seno de la nueva "nación española".

Y una cuestión muy importante sobre la que se ha reflexionado poco: Cádiz fracasó en América porque los liberales españoles no conocían con la suficiente profundidad como para poderlas entender –ni siquiera a aceptar, como vinieron a reconocer años después– ni la realidad americana, ni la importancia que esta podría tener en una redefinición de lo "español".[12] Entre otras cosas porque ese asunto les asustaba. Y tanto les asustó que dejaron que el problema se pudriera en su propio jugo.

Resumiendo, queda para el oficio del historiador abandonar ese cierto aire romántico sin más sobre Cádiz, y, si se trata de recuperar para la sociedad contemporánea los valores que en su momento él texto constitucional poseyó, se debe comenzar no tanto a defender públicamente a Cádiz en un tono laudatorio,

11. J. Marchena F., "Revolución, representación y elecciones. El impacto de Cádiz en el mundo andino", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.º 19, Quito, 2003.
12. Así lo manifestaba, entre otros muchos, Antonio Alcalá Galiano, ideólogo catalogado en Cádiz casi como jacobino. Escribía mucho después refiriéndose a aquellos años: "Tenía particular trato con algunos americanos que, por ser adictos a la causa de su patria, sublevada a la sazón contra la tiranía del rey de España, y sustentando las doctrinas y el interés del Gobierno popular, me eran en grado sumo agradables; habiendo yo sido, además, desde mucho antes, en lo relativo a los negocios de América, de muy otro modo de pensar que los constitucionales españoles, inclinados a usar con los de Ultramar de la fuerza, no con mucha justicia en mi sentir, y según debía pensar toda persona juiciosa y no alucinada con escasa esperanza del futuro triunfo". "Memorias de D. Antonio Alcalá Galiano", en *Obras escogidas. Recuerdos y Memorias*, Madrid, Atlas, 1955, cap. XXVI.

genérico y *light*, incluso forzando en mucho la máquina del tiempo, como se ha hecho por una buena parte de la intelectualidad conservadora española; sino mostrando, como también han hecho otros –aunque los menos– lo que Cádiz significó en cuanto ruptura o quiebra del Antiguo Régimen en España; sin esconder sus agujeros, sus quiebras, especialmente con respecto a América, una cuestión que aún en nuestros días, doscientos años después, no parece ni mucho menos resuelta, y aún causa desconcierto cuando no pérdida de rumbo a una parte de la izquierda española... Y quedan también para el oficio del historiador sacar a la luz, mostrar sin parabrisas ni lentes de sol polarizadas, a los que acabaron con el texto de Cádiz, porque en ellos hallaremos las razones de tanto trágico desencuentro contemporáneo. Si, como señalaba el mensaje elaborado por el Consorcio para la Conmemoración del Bicentenario gaditano, en su particular "uso público de la historia", se trata ahora de "hacer memoria histórica" (sic, véase la nota 7) pueden comenzar por señalar, por ejemplo, que los decretos tan violenta y cruelmente represivos contra la Constitución y los constitucionalistas emanados del monarca borbón Fernando VII en 1814 y 1824, o los sermones de la Iglesia católica y sus estigmatizaciones sociales, sus excomuniones, su Inquisición revivida, o los métodos de erradicación de las ideas constitucionales por parte de los conservadores en los campos y en las ciudades, tienen que ser incorporados también a esa "memoria histórica" para que esta sea completa.

PERO, ¿DÓNDE ESTABA EL AUTÉNTICO PROBLEMA?

En líneas generales, el gran tema sobre el que giró la discusión entre americanos y españoles a la hora de elaborar el nuevo marco constitucional a partir de 1810, fue aclarar de una vez por todas qué pintaban América y sus habitantes en la formulación de una nueva monarquía hispánica; y, naturalmente, cuál sería su participación una vez la fórmula se concluyese y se aceptase, si es que tales cosas sucedían. Esta discusión no solo se planteó en los escaños de Cádiz, sino que se sostuvo con notable intensidad en los foros políticos e institucionales de todos los territorios americanos, dando lugar –con independencia de los resultados alcanzados en la práctica– a uno de los fenómenos políticos e ideológicos más interesantes del período. Desde el principio del proceso, los convocados quisieron saber con toda claridad si los peninsulares convocantes les considerarían parte de esa nueva monarquía y si lo seguirían siendo en el futuro, en qué condiciones y para qué, y si, una vez terminada la tarea de "constituirse", se aplicarían verdaderamente los mismos preceptos constitucionales a uno y a otro lado del mar. Es más: querían saber definitivamente si los españoles estaban dispuestos a aceptar el hecho diferencial americano con todas sus consecuencias, y a la vez ser considerados de igual a igual con las demás provincias de España; o si por el contrario, ellos, los patricios americanos –al fin y al cabo los convocados– deberían sentirse discriminados una vez más frente a los peninsulares, si el continente continuaría enclaustrado como colonias sin libertad comercial sujetas a un monopolio imposible, si estas colonias se mantendrían bajo el gobierno

de unas autoridades (casi todas militares) enviadas desde la península sin la menor consulta, y si, finalmente, tendrían que eternizarse representando el papel de monederos de una monarquía a la que jamás podrían pedirle cuentas.

Porque, aunque nunca se dijo explícitamente, ni aparece reflejado con estas exactas palabras en los Diarios de Sesiones –fueran Ordinarias, Extraordinarias o Secretas– todos los diputados sabían que, dado el estado de las cosas en la península en 1810-1812, si constitucionalmente se equiparaban el total de los americanos con los españoles, el peso del número y la importancia económica y territorial del continente obligaría a desplazar la cabeza de la monarquía desde España hasta Ultramar. Ya había sucedido con el reino de Portugal, así que tal posibilidad no debía sonarles ni tan rara ni tan extraña. Pero este asunto era algo que ni siquiera los más liberales y radicales diputados españoles parecían dispuestos a aceptar, y la mayoría ni siquiera a discutir; es más, intentaron evitar por todos los medios que esta cuestión llegara jamás a plantearse, y ni siquiera a insinuarse. En todo caso –decían algunos americanos– cuando a los diputados peninsulares les preguntaban acerca de la cuestión ultramarina, se amparaban en el más afectuoso e incluso efusivo paternalismo liberal. Mucha palabra, pocos hechos.

Los representantes americanos –si no unánimemente sí en su mayor parte– comentaron entre sí y con sus familias y amigos al otro lado del océano que, en el fondo, lo que sucedía es que España ignoraba todo sobre América, que nunca se les había entendido en sus peculiaridades, y menos aún en sus exigencias de igualdad; y que los españoles no eran conscientes de que era España la que necesitaba a América y no al revés, máxime en la coyuntura de hallarse la monarquía descabezada y la parte europea completamente invadida. El período de las exigencias españolas –comentaban fuera de las sesiones– había terminado. De ahí que el problema del significado real de lo americano en el contexto de la monarquía española –y no digamos nada en el de la "nación española"– conformó el principal escenario del conflicto.

No entendían los diputados americanos que esta palmaria realidad no fuese admitida, y que los problemas estaban ahí, dado, además, que las demostraciones de este desajuste entre las partes no podían ser más evidentes. A los españoles se les llenaba la boca hablando de que era necesario dotarse de –y poseer colectivamente– una Constitución común, un mismo cuerpo orgánico; pero en América la autoridad y la política seguían en manos de virreyes y gobernadores impuestos desde la metrópoli, que eran, en la práctica, los que decidían si en "su jurisdicción" se aplicaba o no la Constitución, o qué partes de ella sí y cuáles no. Un pasquín aparecido en México en estos años resulta bien demostrativo de esta contradicción: "¿Qué quisicosa es un virrey? porque la Constitución no le conoce. Yo lo diré: un virrey es una pieza heterogénea que sobrepuesta a la máquina constitucional toda la descompone".[13]

La siguiente cuestión irresuelta –o mal resuelta– fue la de la representación. Según el Diario de Sesiones (1 de octubre 1810), el diputado quiteño José Mejía Lequerica preguntó sobre si las Américas serían tenidas por partes inte-

13. Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993, p. 18.

grantes de España, y de qué modo serían consideradas. Una pregunta clara y directa: sin ambages. Si la cuestión se resolvía favorablemente –advertía– podrían seguir adelante, adentrándose en otras materias; si no era así, tendrían que marcharse, porque todo lo que viniera después carecería de valor. Pero este asunto nunca quedó precisamente claro. De nuevo las respuestas que recibieron del grupo peninsular que controlaba las discusiones se perdieron en una niebla de vaguedades, en la que parecían esconderse lo imposible que a todos los españoles –independientemente de su condición ideológica– venía a resultarles dar una contestación categórica en esta materia. Casi todos se referían al hecho –bastante ambiguo además– de que por decreto de 22 de enero de 1809, la Junta Central había declarado que "las Indias" no eran "propiamente colonias" sino "parte" de la monarquía; y repetían que se les instó a enviar a un representante por cada virreinato y a otro por cada capitanía general. Pero no enfatizaban, o no se detenían a explicar, el porqué este número de representantes, nueve en total, era ya claramente discriminatorio frente a los 36 españoles que fueron convocados a juntarse en Sevilla. Y eso que, según el Conde de Toreno, a esta decisión de convocar a los americanos se llegó después de recibir un donativo desde América de 284 millones de reales, la mitad de ellos de particulares;[14] y después de que la Constitución de Bayona, ilegítima y todo como decían que era, hubiera concedido al patriciado criollo un importante grado de representatividad, mayor que el que ahora se les otorgaba. La Junta Central, por pluma de Manuel José Quintana,[15] se vio así obligada –era el término empleado, "obligada", aunque esta opinión aun siendo general solo se expresaba por los pasillos del alcázar de Sevilla a media voz– a redactar el "Manifiesto a los Americanos" el 10 de mayo de 1809 (es decir, cuatro meses después del primer decreto) en el que se les aclaraba que ahora que existía "un gobierno liberal" salvaguardando la autoridad del rey, en él tenían que participar los súbditos de Ultramar. Todavía todo muy etéreo. Tanto, que la Junta tuvo que preparar otro decreto anexo, de 22 de mayo, donde se les aseguraba a los americanos que tendrían iguales derechos, aunque sin ofrecerles mayores explicaciones.

Algunos –y no pocos– prohombres peninsulares, hablando en extenso y con pompa relamida sobre su magnanimidad al considerar y tener en cuenta a los representantes ultramarinos, se sujetaban al hecho de que entre los americanos que en ese momento residían en España los había bien encumbrados en los sucesivos gobiernos provisionales, e incluso en la Regencia; lo cual, concluían, era muestra sobrada de que a los americanos no se les había discriminado. Pero callaban –bien por interés personal o por motivos de bancada política– que la mayor parte de ellos eran riquísimos y ultraconservadores, y que por ambas razones –unidas casi siempre– estaban allí: porque habían puesto mucho dinero para alcanzar una importante posición en las instituciones, y porque cumplían un buen papel entre los conservadores, promulgando abiertamente que ni querían Cortes ni deseaban ver por allí a diputados enviados desde América. Es decir, considerarlos "americanos" no pasaba de ser una cuestión formal, una

14. Conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Biblioteca de Autores Españoles, LXIV.
15. Albert Derozier, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, Turner, 1978.

referencia a su lugar de nacimiento, a lo que se le sumaba el hecho de que su desconexión con la realidad americana era más que evidente.

Pero toda esta discusión sobre si debían ser nueve o más los representantes a la Junta Central, o sobre si eran colonias o provincias, no tuvo la menor importancia en la práctica porque la mayoría de los representantes americanos electos en sus distritos no llegó jamás a Sevilla, dado que la misma Junta se disolvió ante la arremetida de las tropas francesas hacia el sur de España, y porque el Consejo de Regencia que la sustituyó volvió a las andadas desdiciéndose con hechos y palabras de casi todo lo anteriormente dispuesto, especialmente en el asunto de la representatividad americana.

Cuando al fin decidieron convocar Cortes para el 1 de enero de 1810, llamando inmediatamente a elecciones a fin de que pudieran comenzar las sesiones en marzo, ya se sabía que la ausencia americana en estas primeras Cortes sería casi total, porque los plazos eran muy cortos y sería imposible en ultramar elegir y enviar a los diputados. El tema de la representación, que no se había solucionado anteriormente, volvió a erupcionar en América: cómo sería posible que comenzaran sin ellos, sin considerar sus circunstancias, la geográfica, por ejemplo, la más evidente de todas. En Cádiz enseguida creyeron encontrar una solución: esta ausencia se evitaría inicialmente con una "representación supletoria", por lo que se solicitó a las distintas jurisdicciones americanas que enviasen urgentemente una lista de personas naturales de ellas que supiesen se hallaban en España, y entre estas se elegirían los suplentes hasta que llegasen los "propietarios"; a la vez, el gobierno de Cádiz emitió una orden para que todos los naturales de América que hubiere en la ciudad y sus contornos se personasen en sus oficinas, a fin de realizar unas listas por provincias de origen. Listas que se cuadrarían con las recibidas de ultramar y así podría elaborarse una propuesta de representantes supletorios. El resultado fue una completa chapuza, tal cual fácilmente se puede deducir, porque los listados americanos de posibles personas en España apenas si llegaron, y si lo hicieron fueron más que fantasiosos, porque en mitad de la guerra, en un país invadido, y con el atlántico bloqueado por los británicos desde años atrás, no era fácil saber dónde estaba cada quién, y menos aún si se hallaba o no, si vivía o había muerto, en una pequeña ciudad, casi aislada del mundo, sitiada y bombardeada a diario por los franceses. Por tanto, los tan entusiastas como precipitados constitucionalistas españoles –forzados desde luego por las circunstancias, bien de que Cádiz fuera tomada por las tropas de Napoleón, o que el reino entero se rindiera al rey José, incluida la Regencia y el ejército, o que los americanos se decantasen por separarse de España, o que finalmente aceptaran la autoridad del hermano de Napoleón– se sintieron obligados a iniciar las sesiones de Cortes con la mayor celeridad y utilizar como "suplentes" a los "apersonados" en las oficinas del gobierno de Cádiz, aunque a sabiendas de que estos se hallaban completamente desconectados de sus provincias de origen. Como ha estudiado Ivana Frasquet, se hicieron varias listas de candidatos para elegir a estos "suplentes", y se creó una Junta Electoral Americana formada por "seis sujetos de carácter", quienes colocaron en un cántaro los nombres de los apersonados en Cádiz que habían pasado un cierto filtro de garantías, y de ellos se extrajeron cuarenta posibles. De entre estos se volvieron a elegir veintiocho (siete

por México, dos por Guatemala, uno por Santo Domingo, dos por Cuba, uno por Puerto Rico, cinco por el Perú, tres por Buenos Aires, tres por Santa Fe de Bogotá, dos por Chile y dos por Caracas) a los cuales se les nombró para que "asistieran como diputados de Cortes en representación de aquellos vastos países".

Semejante sistema, como era de esperar, causó asombro en América, en pleno proceso electoral –un proceso ya de por sí bastante caldeado– para elegir los diputados "propietarios". Asombro inicial al que siguió un ruidoso descrédito sobre lo actuado, puesto que era fácil deducir que los electos en Cádiz mediante este tan arbitrario sistema, tan alejados y desconectados de sus bases sociales e ideológicas a las que debían representar, comenzarían a tratar enseguida asuntos vitales para los americanos, albergándose serias dudas sobre si estas graves cuestiones podrían ser retomadas por los legítimos representantes cuando llegasen.

Y no fue este el único frente de protestas por la cuestión de la representación: enseguida volvió a ser evidente la discriminación sufrida por los americanos atendiendo al número de diputados que les correspondían en esas Cortes: 240 españoles frente a 63 americanos (uno por ciudad y uno por cada 50.000 habitantes en las provincias peninsulares, lo que no era así en América) con lo que quedaba roto el precepto de igualdad, puesto que, realizadas todas las elecciones, el resultado fue muy desequilibrado. Si se hubiera respetado el principio de igualdad, protestaban, hubieran sido más de 600 los americanos convocados, lo que evidentemente los españoles nunca iban a permitir.[16] Además, algunas provincias ultramarinas que no llegaron a mandar diputados, por una u otra razón, quedaron definitivamente "representadas" por los suplentes.

La batalla –perdida para los americanos– por la igualdad en la representación, originó en América una gran falta de credibilidad de los propósitos de equidad manifestados por la asamblea, y un notable desinterés hacia lo que allí se hiciera, discutiera o dispusiera. Para otros, todo quedaba invalidado desde el principio, aunque se llenaban de temores al pensar que lo que emanara de esas Cortes tan poco representativas se acabaría, mal que bien, aplicando en América, y terminaría afectándoles. Habría que prepararse y actuar, pensaban algunos, para que ello nunca ocurriera.

Entre los diputados americanos presentes en Cádiz hubo de todo, como han demostrado Manuel Chust, Ivana Frasquet, María T. Berruezo o M. L. Rieu-Millán: desde serviles y contrarios a las mismas Cortes, hasta los que prefirieron mantenerse entre dos aguas en espera de acontecimientos imprevisibles, dada la difícil coyuntura que atravesaban tanto España como América. Y, desde luego, también estaban los verdaderos liberales, algunos de ellos radicales. Para estos últimos, la identidad entre libertad y ciudadanía, como derecho natural, era incuestionable; de manera que poco valor daban a los preceptos constitucionales si estos establecían tantas cortapisas a la población americana y a sus derechos como ciudadanos.

16. Manuel Lorenzo Vidaurre, "Manifiesto sobre los representantes que corresponden a los americanos en las inmediatas Cortes", publicado por L. A. Eguiguren, *Diccionario histórico-cronológico de la Real y Pontificia Universidad de San Marcos y sus Colegios*, tomo III, Imprenta Santa María, Lima, 1951, pp. 1072-1077.

Aun los más liberales de entre los diputados españoles, que no dudaron en defender los principios universales de justicia y libertad para todos, y que hicieron mil y un manifiestos en favor de la libertad de América y del fin del oprobioso régimen colonial, fueron plenamente conscientes de que si América conseguía el peso en las Cortes que pretendía, España dejaría de ser la cabeza de la monarquía;[17] del mismo modo, mostraron velada –y a veces con cierta contundencia– su desconfianza hacia las élites criollas, por su conservadurismo y posible manipulación de los sectores populares, y justificaron así recortar la representación de buena parte de la población americana –las castas especialmente– para que no hicieran el juego a los conservadores. Entre ellos el señor Valiente, diputado sevillano, que decía que incluir a las castas provocaría incrementar el número de representantes americanos, y con esto aumentaría el número de conservadores.

No hubo acuerdo tampoco respecto del texto final: para los españoles conservadores, su contenido era tan "extremadamente liberal" que su aplicación solo "habrá de llevar a la destrucción del Reino". Para otros, los liberales americanos, las ambivalencias, ausencias y vacíos que mostraba el texto, en temas considerados capitales para el Nuevo Mundo, eran síntomas y expresión de que en España la ignorancia hacia América era mucha, y ello en el mejor de los casos, porque en el fondo, decían, lo que no deseaban los españoles era cambiar el estado de las cosas.[18]

De aquí que existieran serias dudas acerca de la credibilidad de los diputados españoles y de sus buenas palabras e intenciones respecto de los problemas del continente por parte de los representantes americanos. Algunos autores señalan que esta falta de credibilidad era injustificada, porque la postura de los liberales españoles siempre fue clara y contundente a favor de los liberales americanos. Pero en cambio se resalta poco que en el Diario de Sesiones, y reiteradas veces, los diputados americanos fueron atacados por los españoles tachándolos de insolidarios y de disidentes, que ante los problemas tan graves de una España sitiada en Cádiz siempre alegaban la peor situación de América, y que acababan reivindicando soluciones a problemas que no se habían generado durante el gobierno liberal sino que procedían del Antiguo Régimen absolutista que ellos también denostaban; problemas y situaciones de los que los liberales españoles no podían hacerse responsables. Los americanos respondieron a estos ataques con manifiestas proclamas de lealtad, pero decían ser críticos con el presente, manteniendo exigencias políticas, civiles y económicas porque eran de justicia, y que no podían callar sin atentar contra los derechos que las mismas Cortes, al fin, les habían reconocido.

Sin embargo, sí acabaron entendiendo ambas partes que se encontraban en una cruzada universal por la libertad, unidos contra el opresor común, que si para unos no era sino Napoleón (como aparecía continuamente en el discurso, aun en

17. Álvaro Flórez Estrada, *Examen imparcial de las disensiones entre la América y la España*, Cádiz, Imprenta de Manuel Ximénez Careño, 1812.
18. Dos discursos antitéticos contemporáneos: Juan López Cancelada, *Ruina de la Nueva España si se declara el comercio libre con los extranjeros. Exprésanse los motivos*, Cádiz, Imprenta de Manuel Santiago de Quintana, 1811; y José Cayetano Foncerrada, *Comercio libre vindicado de la nota de ruinoso a la España y las Américas*, Cádiz, Imprenta Requena, 1811.

el de los americanos), para los otros este opresor era identificado genéricamente con el absolutismo como ideología, y con el absolutismo colonial español más en particular, al que decían "conocer muy bien". Por eso, en un grave error de apreciación y de conocimiento, los diputados liberales españoles –y también los conservadores, aunque a regañadientes– llegaron a creer que la concesión de libertades y derechos hasta entonces impensables para los americanos conduciría de por sí a la pacificación del continente, y la vuelta al redil de las provincias que en ese momento se hallaban secesionadas de la monarquía. Pero muy poco tenían en cuenta que en América y en esos mismos momentos, la lucha de los realistas contra los insurgentes, la represión de la disidencia y la negación de los pedidos de autonomía, se estaba haciendo a sangre y fuego, y que desde el sur andino hasta el norte de México la guerra estaba encendida; o que la "pacificación", por parte de muchos realistas americanos para el "retorno de las Indias" a los "brazos de S. M.", se estaba llevando a cabo con la mayor de las violencias.

De ahí que, en un esfuerzo de pragmatismo, y como consta en el Diario de Sesiones del 25 de septiembre de 1810, los diputados americanos solicitaran y obtuvieran que antes de mandar a América cualquier decreto constitucional, si quería que fuera aceptado, se informara bien a todo el continente que en la nueva Constitución Política de la Monarquía los americanos tenían los mismos derechos que los españoles, porque sino sería inútil todo el trabajo político desarrollado. Una vez más la credibilidad de las Cortes era puesta en duda. Se creó así una comisión –la Comisión Ultramarina, formada entre otros por Lequerica, Inca Yupanqui, Palacios o Llanos–, quienes

> manifestaron... que era necesario... hablar al mismo tiempo a la América de su igualdad de derechos con los españoles europeos, de la extensión de su representación nacional como parte integrante de la Monarquía, y en fin, de la amnistía, o por mejor decir olvido, que convendría conceder a todos los extravíos ocurridos en las desavenencias de algunos países de América.

Los americanos no deseaban establecer diferencias con España en temas vitales para todos (Lequerica interrumpió una sesión indicando que si el asunto que discutían era solo para España, que lo trataran los españoles, que ellos se retiraban[19]), pero al mismo tiempo insistían en sus particularismos ante temas muy concretos, como la esclavitud, la libertad de comercio, los tributos indígenas, las mitas, etc...

Siguiendo con el problema de la representación, otra de las cuestiones que surgieron se planteó en torno a la unidad política básica en la que se asentaba la representación misma: la provincia. En el texto constitucional no hay un solo artículo que la defina. Para Cádiz, frente a la concepción antigua de las provincias en España (Sevilla, Granada, Córdoba, es decir, ciudades con representación en Cortes), una provincia de Ultramar era sencillamente un virreinato, o una capitanía general, sin más aclaraciones; pero en América no es que no lo aceptaran, es que simplemente ni lo tuvieron en cuenta: funcionaron como tradicionalmente lo

19. José Mejía Lequerica, *Discursos en las Cortes Españolas de 1810 a 1813*, Guayaquil, Tipografía El Vigilante, 1909.

habían hecho; a falta de otra indicación, en las Instrucciones de la Junta Preparatoria Electoral de Nueva España de noviembre de 1812, se dividió el virreinato en nueve provincias, cada una con rango de intendencia, que coincidían con los territorios clásicos casi desde el siglo XVI, al frente de las cuales existía una ciudad que, la mayor parte de las veces, daba el nombre a todo el espacio provincial.

La discriminación se debía a que, en Cádiz, por desconocimiento o por interés en no aumentar la representación americana, no parecían dispuestos a conceder el mismo rango provincial a Salamanca, Coruña o Cáceres que a Popayán, Sonora o Tucumán. Porque en Cádiz, aunque no queda claro, la verdad es que el poder de representación de las provincias americanas solo estuvo en los cabildos capitalinos de las grandes jurisdicciones político-administrativas, y no en las provincias histórico-tradicionales como sucedió en España. De hecho, estos cabildos de las capitales fueron los que mandaron "instrucciones" a sus representantes,[20] y no los provinciales.

Aparte del problema de la representación territorial, y del mantenimiento al frente de estas jurisdicciones de autoridades inconstitucionales (virreyes, gobernadores militares, etc.), otro de los principales temas de debate fue el de la consideración de los súbditos del monarca como españoles y ciudadanos. Curiosamente no pareció haber dudas sobre a quiénes se les reconocía esta condición de español: en este punto hubo unanimidad entre unos y otros, y los diputados liberales españoles vendieron esta extensión de la españolidad a los americanos como una gran conquista –más o menos concedida por ellos–.

En el artículo 5, se estableció que eran españoles:

1. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos.
2. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.
3. Los que sin ella lleven 10 años de vecindad, ganada según la ley, en cualquier pueblo de la monarquía.
4. Los libertos desde que adquieren la libertad en las Españas.

Sin embargo, esta condición era irrelevante, en la medida en que luego se restringía la capacidad de voto y de ser elegido representante popular a la categoría de los "ciudadanos". Un derecho de ciudadanía que venía regulado en el artículo 18: "Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios".

Existían dos posibilidades, según otros modelos constitucionales: vincular la ciudadanía a la propiedad o a la fiscalidad; eran las llamadas ciudadanías censatarias. En Cádiz usaron el concepto de vecindad: el ciudadano es el vecino. Pero la Carta no aclara qué es ser vecino. En todo caso, como ha señalado Antonio Annino, se estaban remontando a la antigua categoría del estado llano ibérico. Tenía su lógica, si no fuera porque este concepto no casaba con la también

20. Un buen número de ellas se hallan en Archivo General de Indias, Sevilla, Indiferente General, 1354.

tradicional noción que de "vecino" se tenía en América, anclada en las raíces del tiempo colonial desde la fundación de las primeras ciudades hispánicas, y referida a la persona, cabeza de familia, que poseía solar y bienes con qué mantenerse en la ciudad, con derecho a voto en el Cabildo y a pertenecer al mismo.[21]

Por eso, aunque se incluía a los indios de "pueblos y comunidades", como han indicado Marco Mellingeri, Silvia Palomeque, Marie-Danielle Demélas-Bohy, Christianne Hunnefeldt o Federica Morelli, quedaron excluidos en América del derecho a ciudadanía los hijos de familia y, especialmente, las castas, por no ser "vecinos" en el concepto americano, y no tener, como fijaba la Constitución, "empleo, oficio o modo de vivir conocido" o por "mantenerse en el estado de sirviente doméstico" (artículo 25). Esto originó graves enfrentamientos: los españoles acusaron a los diputados americanos de querer incluir a las castas (absolutamente mayoritarias demográficamente) para así aumentar la representación, y estos alegaron que era un error dejar fuera a tales sectores de población, especialmente porque se trataba de integrar a "gentes trabajadoras y productivas"[22] en la nueva realidad política.

La negativa a su inclusión se entendió como un acto claramente racista y conservador, alegando los americanos razones de desconocimiento de la realidad ultramarina.[23] Incluso el conservador limeño, coronel Francisco Salazar, se expresaba desde la tribuna en estos términos:

> En efecto, señor, una de las clases más numerosas en el Perú, tal vez de más consideración y sin duda de las más útiles... es la de los negros o de los que traen su origen de padres africanos. Y si pretendemos que aquellos habitantes se mantengan adictos y reunidos a la monarquía española, ¿será oportuno excluirlos del derecho de ciudadanos en una crisis como la actual, en que una sola chispa bastaría para inflamar ánimos ya demasiadamente prevenidos? Después que el Gobierno español ha declarado que todos forman una parte integrante de la Nación, y cuando ya todos tienen consentido y esperan ser puestos en el goce de los derechos de que debe disfrutar todo hombre que no tenga una moral incapacidad... ¿cuáles serían las resultas de la exclusión que en el artículo se establece? ... La masa grande del pueblo es compuesta de negros y de castas que descienden de padres africanos, y la principal fuerza armada es y siempre fue compuesta de esta clase. Así es que en el levantamiento de los indios en 1780 fueron los mulatos los principales cuerpos militares que contribuyeron a su pacificación. Actualmente un cuerpo respetable de tropas que obra y contiene los progresos de Buenos Aires, a las órdenes de Goyeneche, está compuesto de la misma clase. Igualmente lo está el que tiene Molina en la ciudad de Guayaquil, y que tranquilizó las primeras conmociones de la ciudad y provincia de Quito. Igualmente la guarnición del castillo de San Felipe, del puerto de El Callao, está principalmente formada de negros y mulatos, cuyo origen es de padres africanos...[24]

21. Curiosamente esto no excluía a las mujeres –puesto que las viudas podían reunir estas condiciones– a las que Cádiz, finalmente sí excluyó.
22. Toda la discusión en el Diario de Sesiones. Comisión Ultramarina. 12 de marzo de 1811. Congreso de los Diputados, Madrid.
23. José Joaquín de Olmedo, *Páginas de José Joaquín de Olmedo. Discurso contra la mita y toda servidumbre feudal*, Biblioteca Ecuatoriana de Escritores, Guayaquil, Libertad y Tierra, 1974.
24. Diario de Sesiones, sesión de 5 de septiembre de 1811.

Incluso un liberal español, como el gaditano Vicente Terrero, se escandalizaba de esta discriminación, preguntando si era la "*cauda leonis*" (rabo de león) lo que eliminaba a los africanos del derecho a la ciudadanía:

> Señor, confieso que no voy a pronunciar y decir cosa muy agradable y lisonjera... Veámoslo: un habitante libre de San Salvador del Congo, atraído por la dulzura de las costumbres europeas, se adhiere a los católicos, de quien es aquella colonia, perteneciendo a la nación portuguesa; recibido el santo bautismo, se traslada a Portugal, y después, o con bienes que tuviese o con otros que hubiese adquirido, pasa a otro punto de la Península, donde en vida cristiana, con su aplicación, conducta y trabajo, subsiste por el espacio de diez años: en esta época es ya español, según la ley; y este español, sin embargo, no es ciudadano; se casa, tiene hijos que llegan a la mayor edad; y sin embargo este español y sus hijos no son ciudadanos: estos hijos propagan su estirpe de una en otra, y en otra generación; sin embargo, estas últimas generaciones, cuyos padres y abuelos eran españoles, no son ciudadanos. ¿Qué causa hay, pues, qué urgentísimos motivos existen para que estos originarios del África sean excluidos de los más preciosos derechos del hombre libre? ¿Qué *cauda leonis*, plaga o constelación infausta cobija al África, que no cubre á la Europa, la América y al Asia? Los originarios del África españoles no son ciudadanos; vendrá un francés, y este será ciudadano: aquellos no, este sí. En la balanza inalterable de mi justicia, y en mi fiel siempre constante é igual, no cabe esta doctrina. Pero inquiramos el origen de esta monstruosa diferencia. Al parecer será... será el color. ¿El color? ¿Mas si en África hay blancos, negros y moratados? ¿Si sus originarios son de todos colores? Fuera de que el entendimiento ilustrado y la alma grande y justa no hace aprecio de colores, sino de los procedimientos u obras de los hombres... ¿cuándo acabaremos de entender y penetrar que la política de los estados debe ser la justicia y la igualdad en acciones, en pesos, en medidas y en nivelar los hombres por sus méritos y no por eso que titulan cuna?... Abrazaré, Señor, tiernamente y estrecharé en mi pecho entre los brazos á un negro, á un etíope, si le veo adornado de merecimientos y virtud; miraré por el contrario con execración, oprobio y escarnio a un grande de la nación, por otra parte prostituido.[25]

Es decir, había temas en los cuales liberales americanos y españoles podían ponerse de acuerdo, aunque estos últimos se limitaran a apoyar iniciativas que luego no fueron aprobadas como esta de las castas, ni la de la representación, que no obtuvieron, ni la de los repartos de las tierras baldías, que no consiguieron, ni la más grave de todas, la abolición de la esclavitud, que no lograron. Un debate en las Cortes sobre el que merecería la pena realizar un estudio monográfico.

Los asuntos tributarios siguieron siendo otro motivo de desacuerdo: según el Diario de Sesiones del 10 de julio de 1811, al discutir sobre temas de hacienda, se presentó por parte de varios diputados conservadores españoles un llamado "Proyecto Patriótico" que consistía en decretar que "Las Américas" pagaran un Ejército en España de 300.000 soldados. El diputado Pérez opinó en contra del mismo, argumentando que si se les había eximido a los indígenas del tributo no podía cargárseles ahora con otro más oneroso. El diputado español Polo argumentó que "un Congreso benéfico siempre está afligido por la necesidad de imponer contribuciones", pero que no se hallaba otra manera de solucionar la

25. *Ibíd.*

situación de la guerra en España, y apeló a los sentimientos patrióticos de los americanos presentes.

Los diputados americanos contestaron taxativamente:

> Vuesa Majestad (así se referían en Cádiz a la Asamblea) quitó aquella especie de servidumbre que había en la América, y manifestó que todos componemos una misma familia. La América, poseída de un noble entusiasmo, reconociendo esta unión y deseando prevalecer contra la perfidia de Napoleón, ofrece a V. M. grandes auxilios, mayores de lo que podían importar grandes contribuciones. En estos términos creo que debe Vuesa Majestad manifestar su agradecimiento, y suspender la imposición de nuevas contribuciones, dejándolas en el mismo estado en que se encuentran.

El diputado español Argüelles, que debía conocer mejor la situación por sus conversaciones con los americanos, alegó estar de acuerdo con ellos; que la guerra debía pagarse desde España, y que se deje a las Américas que sean generosas de por sí, como ya lo son:

> Razones tengo muy poderosas. Insinuaré algunas. Es indudable que los habitantes de América compiten con los de la Península en deseos de que triunfemos, y si cabe nos exceden; pero, Señor, son grandes las distancias que nos separan e incalculables los incidentes que pueden no disminuir este común sentimiento, sino impedir el realizado. De consiguiente es menester que así como en el feliz o desgraciado Dos de Mayo desaparecieron todas las consideraciones que pudieron haber hecho dudar a los españoles de tomar la resolución de resistir y contrarrestar al tirano, no debemos olvidar que conviene exista entre nosotros esta heroica idea, y nos miremos como circunscritos a los únicos recursos de nuestra Península.

Argüelles concluyó con otra verdad a voces: los caudales que desde América llegaban a España eran pésimamente administrados, por lo que era preferible que no se enviasen hasta que cambiara la estructura de la Real Hacienda: "Pues si estos caudales que se ofrecen viniesen mañana a España, desaparecerían como otras sumas, mientras esta parte tan esencial de la administración no se arregle y sufra las mejoras susceptibles".[26]

Al día siguiente (Diario de Sesiones del 11 de julio) se leyeron varias Gacetas de México dando noticias de diversas suscripciones patrióticas hechas allá, lo que de nuevo avivó la discusión. Los americanos argumentaron que, ciertamente, no se les podía acusar de antipatriotas, que ahí estaban los caudales, pero que era necesario que España se acostumbrara a no vivir exclusivamente de las rentas de América porque no se sabía cuánto iban a durar, como así sucedió.

Por último, y en este forzosamente apretado resumen que explica las dificultades para que lo americano fuese entendido en las Cortes, el último escollo fue el de la amnistía.

Desde las primeras sesiones de Cortes, el 1 de octubre de 1810, el diputado quiteño Mejía Lequerica insistió en lo importante que era, para la credibilidad y

26. Agustín Argüelles, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes generales y extraordinarias que se instalaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810 hasta que se cerraron en Cádiz el 14 de septiembre de 1813*, Londres, Carlos Wood e hijo, 1835, p. 73.

aplicación de la Constitución en América, conceder "el olvido... a cuantos extravíos se hayan notado en algunos puntos de América desde que todas aquellas provincias de ultramar hayan reconocido su autoridad legítima"; y dos días después, el 3 de octubre, el diputado de Buenos Aires solicitó que no procediera el gobierno a "usar de rigor contra los pueblos de América donde se han manifestado turbulencias y disgustos".

Obviamente, para los diputados americanos este tema era también muy importante, habida cuenta que, en esas mismas fechas, el Río de la Plata, Chile, parte del Alto Perú, la Nueva Granada y Venezuela desconocían la autoridad de las Cortes. Por tanto, sería quimérica la aplicación de esa Constitución que en Cádiz intentaban confeccionar para todos si se empleaba la fuerza para ponerla en vigor o contra los que, en principio, la habían rechazado y que ahora se deseaba revisasen su postura.

Sin embargo, nada se avanzó en esta dirección de la amnistía. Dos años después la discusión seguía, y la guerra en América también. En el Diario de Sesiones del 12 de setiembre de 1813 figura el discurso del diputado Císcar, preocupado porque "desgraciadamente la discordia ha encendido sus fatales teas" y la guerra era una realidad insoslayable, y porque sería el colmo de los males –afirmaba– que después de tanta sangre derramada fueran los conservadores los que acabaran triunfando en América no aplicando la Constitución y empleando solo la fuerza. Según el diputado, los decretos de las Cortes servirían para terminar con la guerra en cuanto los pueblos alcanzarán la libertad:

> Tocante a la inmortal Constitución de la Monarquía y decretos benéficos dados por V. M., conviene advertir que estos son tan necesarios como la misma fuerza armada para la expulsión del enemigo... Los habitantes de aquellas regiones no pueden aspirar seguramente a mayor felicidad que a la que les presenta la inmortal Constitución de la Monarquía, por medio de cuyos liberales artículos disfrutarán de una verdadera libertad civil, al tiempo mismo que conservando su dependencia política con la madre Patria estarán seguros...

Mientras, opinaba, la aplicación de la fuerza solo serviría para empeorar las cosas:

> La fuerza armada de que actualmente se hace uso para la pacificación de aquellas provincias, sobre considerarla por sí sola insuficiente, atenidas las circunstancias de aquellos países, el estado de nuestra marina y nuestras relaciones con otras potencias, envuelve además el prejuicio de establecer a la larga, por decirlo así, una especie de muro de bronce entre peninsulares y americanos: muro que ya en otros tiempos separó entre nosotros a Holanda y a Portugal.

La propuesta de Císcar era ofrecer "un olvido general de lo pasado", para que, en el marco de la Constitución, "pueda verificarse la sólida unión entre los españoles de ambos mundos". Evidentemente, tal proposición no fue aceptada por razones de política general: para esas fechas el continente estaba incendiado, la guerra civil extendida, la aplicación de la Constitución imposibilitada por parte de los que tenían que aplicarla, y los ríos profundos de la violencia se mostraban ya invadeables. Cádiz en América sí había arado en el mar.

Constitucionalismo español del siglo XIX

Manuel Chust

Dos constituciones marcaron el constitucionalismo español hasta los años cuarenta, la de 1812 y la de 1837. Dos constituciones que trataron de diversa forma la cuestión americana. De esta forma, en el presente texto nos proponemos establecer las notables diferencias entre una y otra con respecto a la cuestión americana.

UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DOS HEMISFERIOS

La primera característica a destacar del constitucionalismo doceañista es que se pensó, elaboró, debatió e ideó con un propósito claro, directo y posibilista: que fuera una Constitución para *ambos hemisferios*. Y ello no solo porque el artículo 1 expresa lo que es la Nación española, sino porque esa dinámica hispana que decretaron las Cortes desde el primer día de su instalación e, incluso, desde su convocatoria, fue una constante de la cual no se podía escapar el texto constitucional.

Por lo que respecta a la creación del Estado, la Constitución albergaba partes fundamentales de este. En otros estudios hemos subrayado la prevención que tuvieron muchos diputados para, en primer lugar, incluir en la Constitución un articulado en el que se autoconvocaran las Cortes el 1 de cada mes de marzo. De esta forma se escapaba de la dependencia, como hasta ahora, del rey para convocar las Cortes. Este hecho se justificó por la ancestral experiencia negativa de los monarcas españoles a convocar las Cortes. Fue por ello que los diputados liberales, americanos y peninsulares decidieron solventar esta problemática otorgando a la Constitución esta potestad que antes tenía exclusivamente el rey.

En segundo lugar, la Constitución se pensó como un articulado capaz de recoger la mayor parte de los elementos constitutivos de un Estado: hacendísticos –fiscalidad–, militares –milicia nacional–, territoriales –creación de las provincias como ente homogeneizador, división provincial, etc.–. Todas estas atribu-

ciones del nuevo Estado conllevaron un enfrentamiento con el rey. A pesar de la "confusión" en la que se incurría al tener la misma denominación –monarquía española– la diferencia era sustancial: ahora la hacienda pasaba a denominarse nacional, la milicia de provincial a nacional, el territorio de reinos a Nación, etc.

Los problemas aparecieron cuando al Estado se le apellidó: nación. Dilucidar quién pertenecía a la nación y qué nación era la que se estaba constituyendo fue el *quid* de buena parte de las grandes discusiones y de la trascendencia que va a tener esta Constitución. En realidad estas preguntas y estas cuestiones aún forman parte de la problemática política y nacional de la actual España, como bien sabemos.

De esta forma, en la Constitución de este Estado-nación de ambos hemisferios, partes de la monarquía española como eran las americanas, ahora pasaban a ser territorios de la Nación española –artículo 1 y 10–, por lo que el Imperio se convertía en un Estado-nación transoceánico, una *Commonwealth*, una comunidad hispana décadas antes que la británica. Es por ello que la revolución que imprimía la Constitución fue mucho más allá que otras en el sentido de que integró a "todos los territorios de la monarquía española", incluidos los coloniales americanos y filipinos, en territorios del nuevo Estado-nación. Esta acción, sin parangón en un impero de las dimensiones del español, tuvo una consecuencia directa y transcendental, pues arrebató a la Corona, es decir a la casa dinástica de los borbones españoles, territorios y súbditos americanos. Lo cual implicaba que en el aspecto económico, esencial, la hacienda del rey perdía los ingresos indianos que le llegaban de sus "posesiones americanas" fruto del derecho de conquista desde el siglo XVI: capitales comerciales, metales preciosos, rentas tributarias, alcabalas, diezmos, etc. El profesor Carlos Marichal calcula en este sentido que en 1800 dos tercios de la Hacienda del rey español provenían de Nueva España. De ahí la tremenda importancia de que América quedara vinculada a la Casa Real y no a la nación española.

Así, especialmente por *la cuestión americana*, fue por lo que Fernando VII se opuso sistemáticamente y con las armas al liberalismo doceañista. Y fue por ello también que en la discusión de estos artículos en las Cortes los diputados absolutistas manifestaron, para enfado de los americanos, que "América no pertenecía a la Nación española, sino al Rey".

La Constitución también actuó creando mecanismos de identidades, dotando a los habitantes, antes súbditos del rey, de una nacionalidad –"españoles de ambos hemisferios"– y confiando en la educación y en el ejército nacional como los instrumentos de la nacionalización. Respecto al primero los recursos a la alfabetización en escuelas dependientes de municipios y diputaciones, no de la iglesia, va a empezar a ser un factor decisivo para construir nuevos ciudadanos.

En todo ello, en la creación constitucional del Estado, de la nación y del Estado-nación, la Constitución de 1812 tendrá un fiero antagonista en el rey. Se ha escrito en demasía que la confrontación entre Fernando VII y la Constitución obedecía a cuestiones referidas al antagonismo liberalismo-absolutismo, lo cual es cierto, pero a nuestro entender así mismo lo que hizo "especial", singular, diferente esta carta, tildada de "divina", fue que incorporó constitucionalmente a los territorios americanos, dotándole de derechos y de nacionalidad a sus habi-

tantes, homogeneizando sus territorios y equiparándolos en una misma ley, en unos mismos decretos, en una misma representación, legitimidad y soberanía: la nacional. Y ahí, por los motivos esgrimidos especialmente, la confrontación con Fernando VII, en cuanto rey que se sentía y quería seguir siendo absoluto, fue frontal, antagónica.

Es más, la propia configuración de ese nuevo Estado-nación hizo que especialmente los diputados americanos abogaran por parcelas de autonomismo en cuanto a organización del poder provincial o regional, incluso también en el local o municipal. De esta forma, toda una dinámica de planteamientos diversos se va a generar entre los propios diputados liberales de uno y otro hemisferio porque una vez resuelta y conseguida la igualdad de derechos y libertades políticas, la mayor parte de los diputados americanos querían que el nuevo Estado constitucional se proyectara de forma autonomista, es decir no centralista, dado sus dimensiones colosales, la distancia entre regiones, la diversidad de población, razas, etnias, culturas y, sobre todo, dados los intereses económicos contrapuestos no solo entre las casas comerciales en España y los centros productivos y comerciales americanos, sino entre los propios espacios regionales americanos. Estos estaban integrados en una división de la economía regional o, por el contrario, eran competitivos entre sí. Y en esa contraposición de intereses sobresalió el enfrentamiento entre la capital de las antiguas administraciones –virreinatos, capitanías generales, etc.– y los otros espacios regionales.

De "federales" acusaron a los diputados americanos los representantes liberales peninsulares por querer proponer estas medidas centradas especialmente en las diputaciones provinciales. Instituciones que los americanos no solo las tenían como depositarias de la soberanía de la provincia sino también como las instituciones capaces de administrar política y económicamente sus regiones y no como meros agentes del poder del gobierno central que eran como las pensaban los peninsulares.

Y el conflicto, político, teórico, económico, ideológico estalló. Los peninsulares se encastillaron en posiciones cada vez más centralistas, acusando a los diputados americanos poco menos que de secesionistas. Por su parte, los americanos no veían una contradicción en apoyar dos soberanías, la provincial y la nacional, para ellos compatibles. Además, en esta coyuntura el concepto federal remitía a la praxis de los Estados Unidos de Norteamérica, cuya forma de Estado era republicana. Y en ese sentido, República en el mundo hispano de 1811 era sinónimo, peyorativo, de jacobinismo. Y para el mundo americano ello conllevaba otro referente, otro "fantasma": Haití. Y, claro, este era una referencia que causaba "espanto" entre la clase propietaria criolla. En ese sentido y planteado en estos términos, la batalla estaba perdida por parte de los diputados americanos. Lo cual produjo un sinfín de adhesiones de fidelidad al monarca, de proclamaciones de monarquismo, etc. Se mezclaban dos fórmulas muy diferentes pero que van a marcar la historia de España, especialmente, y en parte de los países iberoamericanos. A partir de ahora centralismo fue sinónimo de monarquismo a la par que federalismo se hacía coincidir con república, esa fue la historia de España hasta la presente monarquía constitucional. Mientras que para Iberoamé-

rica los centralistas fueron los conservadores y los federales los liberales en un binomio maniqueo y simplista que llega casi hasta hoy.

Quedan, sin duda, más temas por tratar como la religión católica, el sufragio universal indirecto, el desarrollo e impacto del poder local, es decir, los ayuntamientos, la supremacía de las Cortes frente al veto del rey, el valor de la Constitución en cuanto a que hacía la revolución sin abolir, sino construyendo otra realidad que abolía la de Antiguo Régimen, etc. Cuestiones que por falta de espacio y por el objetivo de este trabajo de comparar con otros planteamientos constituciones, no podemos desarrollar.

En resumen, la Constitución de 1812 por ser un texto que arrebataba el territorio americano al rey, supuso una revolución constitucional de parámetros hispanos. Y ahí radica, para nosotros, una de las importantes singularidades y carácter revolucionario, en *ese* universalismo, en la vertiente integradora bi-hemisférica.

LA DINÁMICA REVOLUCIÓN-REACCIÓN DE LOS AÑOS VEINTE EN ESPAÑA Y AMÉRICA

Toda esta obra revolucionaria, la de los decretos, la de la Constitución, la de su aplicación, la de sus contradicciones se vino abajo tras el golpe de Estado de Fernando VII en Valencia el 4 de mayo de 1814. Sin embargo, nada fue lo mismo tras 1808, tras 1810 y tras 1812. Es decir, tras las Juntas, tras las Cortes y tras la Constitución. Y, sobre todo, tras una guerra revolucionaria como la acontecida en la península y en América desde 1808.

Ya hemos evidenciado las razones "americanistas" de Fernando VII para abolir la obra constitucional doceañista. Sabemos también que tras seis años de absolutismo, de vuelta de los parámetros señoriales y absolutistas, el Antiguo Régimen estaba laminado de problemas estructurales y coyunturales tras el sismo de la situación revolucionaria liberal de 1808 a 1814. Así el déficit hacendístico proseguía, agravado por las deudas y destrucción que había generado la guerra contra los franceses en la península, la guerra contra la insurgencia en América y la herencia de las guerras de fines de siglo contra Inglaterra. En segundo lugar, en el seno de las fuerzas armadas, el ascenso de oficiales no nobiliarios durante la guerra peninsular provocó una doble adscripción de la oficialidad, inédita hasta ahora, en el ejército del rey. Es decir, oficiales partidarios de un absolutismo y oficiales proclives a un régimen constitucional. Lo cual devino en un sinfín de pronunciamientos contra el régimen absoluto y en rescate de la obra constitucional. Uno de ellos, el del teniente coronel Rafael del Riego en la sevillana Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820, levantó a tropas que estaban acantonadas desde hacía meses esperando su traslado hacia las guerras en América. Si bien el pronunciamiento no cuajó, sí que sirvió para promover una sublevación de ciudades y provincias que desde marzo de 1820 proclamaron de nuevo la Constitución de 1812. La "senda constitucional" doceañista volvía a la península y a las partes americanas que aún no había triunfado la insurgencia.

Pero esta nueva intentona revolucionaria doceañista difería notablemente de la anterior. El contexto no era bélico ni revolucionario, al menos en la península, el rey lejos de estar "ausente" estaba presente, la coyuntura internacional era totalmente opuesta, ya que de las cenizas de la Francia napoleónica se levantó una gran alianza de las monarquías absolutistas restauradas al frente de las cuales se colocó Gran Bretaña como gran vencedora económica y diplomática. Los dos grandes imperios, el español y portugués, se desvanecían en caminos muy diferentes. Surgía, eso sí, el descomunal Imperio inglés bajo premisas económicas, como es sabido. Y en esa coyuntura en 1823 la reacción absolutista triunfó nuevamente, tras la invasión de un ejército, otra vez, francés. Los denominados Cien Mil Hijos de San Luis derrotaron a las fuerzas armadas del Estado liberal español. No sin antes Fernando VII ganarse con su actuación el sobrenombre de "felón" que vino a sustituir al de "Deseado" de 1808.

Diez años duró el nuevo reinado de Fernando VII como rey absoluto, hasta su muerte en 1833. Por segunda vez, la obra constitucional doceañista y los decretos gaditanos y "veinteañistas" fueron abolidos. En el transcurso, 1821 representó un año crucial dado que los dos grandes virreinatos americanos, Nueva España y Perú, proclamaron sus independencias. Lo cual para el segundo supuso su partición en dos amplias regiones confrontadas, saldadas en una larga guerra que tuvo en diciembre de 1824 su culminación en la victoria patriota en Ayacucho. Tras esta fecha, prácticamente la América continental se declaró independiente. Después del sismo de 1808, es digno de subrayar que a la altura de 1825, el Antiguo Régimen había sido derrotado pero no en la península sino en la Hispanoamérica continental.

Tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833, se produjo una tímida apertura política hacia posiciones liberales mediante la Regencia de María Cristina. No obstante, se obvió la promulgación de la Constitución de 1812 y se optó por adaptar el sistema moderado del *juste milieu* francés con la creación del sistema del Estatuto Real.

Sin embargo, a fines del mes de julio de 1836, las ciudades volvieron a reivindicar sus derechos de ciudadanía mediante las armas al movilizar a la Guardia Nacional. La dinámica, cada vez más cruenta de la guerra carlista, la contención sistemática por el régimen *cristino* de avanzar en derechos y libertades, convirtió la situación en un polvorín. En el mes de agosto todo cambió. Los pronunciamientos concatenados de las ciudades que proclamaron la Constitución de 1812 fueron un éxito. Finalmente, la Regencia de María Cristina se vio obligada a jurar la Constitución tras los denominados "sucesos" de la Granja.

La proclamación del código doceañista supuso el retorno de aspectos democráticos de la revolución liberal-burguesa como el sufragio universal, la creación de ayuntamientos, de diputaciones, de la milicia nacional y del ejército nacional, la soberanía nacional y la división de poderes, etc., como hemos visto en anteriores páginas. Pero también, no lo olvidemos, la integración en calidad de igualdad en derechos y libertades de "todos" los territorios de la monarquía, es decir, amén de los peninsulares, de los americanos y de los filipinos. Lo cual suponía la presencia de diputados de estas ahora provincias americanas en las nuevas Cortes.

Sabemos que en el verano de 1836 tan solo quedaban como provincias americanas dentro de la monarquía española Cuba y Puerto Rico, además de Filipinas como asiática. Restan más conclusiones. Una fue el cambio de política y actitud de una buena parte de los intelectuales liberales respecto a *la cuestión americana*. Reflexión y experiencia que habían tenido tiempo de madurar durante estos años. En especial, porque se había extendido la sensación de que todas las reclamaciones de los representantes americanos desde 1810 estaban predeterminados finalmente a conseguir la independencia y no solamente a quedarse en los planteamientos autonomistas. O al menos esa era la conclusión que los antiguos "doceañistas" se afanaban en escribir y difundir en estos años.

La nueva proclamación de la Constitución doceañista supuso un nuevo proceso electoral. De esta forma, las elecciones en Cuba y Puerto Rico se celebraron el 4 de noviembre de 1836. Así fueron elegidos por Cuba José Antonio Saco, Francisco de Armas y Juan Montalva Castillo. Mientras que por Puerto Rico salió electo Juan Becerra y García.

Sin embargo, las cosas habían cambiado notoriamente como veremos. Los diputados cubanos y el de Puerto Rico, mandaron un escrito solicitando un sistema de suplencia si las Cortes comenzaban sus sesiones antes de que ellos llegaran para que sus provincias estuvieran representadas. Sistema que se había empleado en las anteriores Cortes de 1810 y 1820.

No fue otro parlamentario que Agustín Argüelles, distinguido diputado liberal peninsular desde la legislatura de 1810 quien, en un extenso discurso, presagiaba las consecuencias que para el Estado español podía tener una nueva representación de diputados americanos en las Cortes de 1836. Sus razonamientos se sustentaban en su ya larga trayectoria parlamentaria, en especial sobre la cuestión americana y su problemática en los dos anteriores períodos constitucionales:

> Además, no debemos perder de vista que esos señores Diputados tiene los mismos poderes que nosotros para expresar sus ideas, para promover sus intereses y para hacerlo con todo calor, con toda la vehemencia análoga a su fibra, á sus facultades mentales y á sus cualidades físicas. Que me diga el Sr. Vila, cuya capacidad y talento gubernativo reconozco, que efecto produciría en su provincia el que en ciertas circunstancias críticas, interpelando al Gobierno de S. M. la reina Gobernadora, le titulase ó llamase á boca llena déspota, tirano, y para apoyarse leyese representaciones de individuos ó de corporaciones que afirmasen lo mismo. Y aplicando este mismo caso á la isla de Cuba, por ejemplo ¿cree el Sr. Vila que podría sostenerse un jefe, un magistrado encargado del gobierno de ella, acusado de semejante manera por un Diputado representante de la misma? ¿Habría un medio capaz de evitar el que las sesiones de Cortes penetrasen en aquella isla? Era preciso para esto el que la libertad de imprenta desapareciese: de otra manera seria imposible el que no llegasen á oídos de los americanos estas reclamaciones, y que no se siguiesen de ellas las funestas consecuencias que son de temer.[1]

La intervención del diputado liberal presagiaba un cambio de rumbo constitucional y parlamentario en la "cuestión americana". De esta forma, la Cámara

1. *Diario de Sesiones de Cortes*, 10 de marzo de 1837, p. 2043.

no contempló las peticiones de los diputados caribeños y comenzaron los debates de la Constitución sin diputados americanos, ni suplentes ni propietarios, a diferencia de las Cortes de 1810 y 1820. Es más, el texto constitucional de 1837 tomó un rumbo diametralmente opuesto al de 1812. Los territorios americanos desde los primeros artículos quedaron al margen de la constitucionalización del Estado español. Para ser más claros, quedaron fuera de los derechos de igualdad y representación, por lo que a diferencia del código doceañista en donde los territorios americanos se integraron en el nuevo Estado liberal como provincias, ahora los territorios insulares americanos y filipinos quedaban como colonias. Así, la propuesta de la comisión de Constitución fue que se elaboraran leyes especiales para estos territorios. El debate de esta cuestión se demoró hasta el 7 de marzo, una vez que la totalidad del texto constitucional estaba discutido por la Cámara. Lo grave de la cuestión es que los diputados americanos llegaron a Madrid. Sin embargo, las Cortes no les dejaron entrar, ni aun cuando tenían en su poder las actas de su elección. En un manifiesto remitido a las Cortes, estos diputados reclamaban que "siendo las Cortes, según el artículo 27 del Código de Cádiz, la reunión de todos los diputados de la Nación, y formando Cuba parte de ella, es claro que escluyéndola de la representación nacional, se quebranta la ley que todavía nos rige".

De esta forma, con los diputados cubanos, puertorriqueño y filipinos fuera de las Cortes, el debate sobre la cuestión americana corrió a cargo de diversos diputados peninsulares. Dos fracciones diferentes del liberalismo progresista que representaban dos visiones diferentes del "problema" dentro del liberalismo español. Así, el diputado Vila fue el portavoz de aquellos representantes españoles que aún abogaban por dotar de representación "doceañista" a los americanos. Frente a él, fue Agustín Argüelles quien lideró la oposición a reconocer estos derechos en la nueva Constitución.

La discusión tomó dos rumbos. En primer lugar se debatieron los distintos argumentos de los diputados sobre la conveniencia o no de incorporar como provincias a las dos colonias americanas. En segundo lugar, la Cámara debatió una cuestión de procedimiento como fue si era pertinente o no dejar tomar posesión de sus actas de diputados a los representantes caribeños mientras se resolvía esta cuestión.

Tanto la discusión como la situación, no estaban exentas de paradojas. La primera es que los diputados americanos tenían todos los requisitos necesarios para entrar a formar parte de una Cámara que se había constituido en función de los mecanismos legitimadores del código doceañista, el cual contemplaba, como hemos subrayado ya, la igualdad entre territorios y ciudadanos de ambos hemisferios. Diputados que habían sido elegidos mediante la fórmula electoral gaditana y que tras su largo viaje, se encontraron con una Cámara que no les dejaba tomar posesión de sus escaños, pretextando que estaban cambiando la Constitución.

Agustín Argüelles fue el diputado que más se distinguió en su oposición a la integración de los representantes americanos en la Cámara. Este diputado, no hace falta recordarlo, fue uno de los artífices del código doceañista tanto por su destacada actuación en la comisión que la redactó como también por sus importantes discursos liberales en apoyo de los artículos más polémicos y, quizá, más

revolucionarios. El "Divino" también formaba parte de la comisión encargada de elaborar la nueva Constitución y además fue uno de los diputados clave en la redacción del *Dictamen de las Comisiones de Constitución y de Ultramar* que finalmente van a determinar la aplicación de las leyes especiales para las posesiones ultramarinas.[2]

Agustín Argüelles se convertía así, haciendo alarde de su experiencia parlamentaria anterior en estos temas, en uno de los máximos valedores para que la futura Constitución no incluyera los doceañistas derechos de la representación e igualdad americana. A la altura de 1836, para el representante peninsular por Asturias, no quedaban dudas de que las exigencias de los americanos en las legislaturas anteriores fueron determinantes para que los territorios americanos consiguieran la independencia. Cuestión americana que el diputado ligaba también de una forma directa con la derrota del liberalismo español frente al absolutismo. Es decir, para Argüelles la tenaz oposición del rey y de gran parte de la nobleza y burguesía indiana al sistema de una monarquía constitucional española estaba relacionado con el hecho de que parlamentaria y constitucionalmente la revolución liberal-burguesa en España desencadenada desde 1810 iba ligada a los presupuestos que concedían a territorios y habitantes americanos, esto es, a los intereses económicos y sociales en América.

Queda la reflexión y con ella la interrogación: ¿por qué la Constitución de 1837 dejó fuera de sus artículos a los territorios americanos? En primer lugar destaca la gran rapidez parlamentaria con que se cerraron los debates de la Constitución. Las Cortes comenzaron sus sesiones el 24 de octubre de 1836. El 30 de noviembre la comisión de Constitución presentaba a la Cámara el dictamen que proponía la reforma constitucional. A lo largo de todo el proceso constituyente se mantuvo un ritmo acelerado para concluir y aprobar el código. El día 15 de diciembre de 1836 se empezó a discutir en las Cortes cada una de las bases sobre las cuales debía asentarse el proyecto constitucional. Durante estas semanas continuaron las premuras de la Cámara por obtener un nuevo Código. El 24 de febrero de 1837 se repartían los primeros ejemplares del proyecto de Constitución entre los diputados para su lectura. Apenas tres semanas después, el 18 de

2. *Dictamen de las comisiones reunidas de Ultramar y Constitución, proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales*. Cfr. *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes*, 12 de febrero de 1837, apéndice al número 112, p. 1491. También Archivo del Congreso de los Diputados, leg. 14, n.º 17. En un extenso dictamen en el que se analizan la demografía, la raza, la lengua, la economía, etc. y otros aspectos, la Comisión dictaminó que: "aquellos habitantes se hallan diseminados en varias islas (...) hablan varias lenguas y dialectos ignorando los mas la española, veremos que si los diputados elegidos eran indígenas, caso no nos entenderían en nuestro Congreso, y si eran los europeos ó de origen europeo, además de establecer un monopolio irregular á favor de estos, nos hallaríamos con que siendo pocos los capitalistas acomodados de aquellas islas, y declara la opinión de que el cargo de diputado sea en los sucesivo gratuito (...) tal vez no aparecerá nadie".
El Dictamen lo firmaron los siguientes diputados: Manuel Joaquín Tarancón, Agustín Argüelles, Manuel María Acevedo, Antonio Seoane, Álvaro Gómez, Antonio Flórez Estrada, Jacinto Félix Doménech, Antonio González, Mauricio Carlos de Onís, Joaquín María Ferrer, Pío Laborda, Pablo Torrens y Miralda, Vicente Sancho, Pedro Antonio de Acuña, Salustiano Olózaga y como secretario Martín de los Heros.

marzo, quedó aprobada. La fecha no nos es ajena. Tampoco algunos de los promotores del nuevo código. La Constitución doceañista iba a cumplir veinticinco años de existencia, de mito, de abanderada del liberalismo revolucionario, tanto español como americano, es decir, hispano. Por último, el 8 de junio de 1837 los diputados la firmaron y el 18 de junio se celebró el acto de juramento de la nueva Constitución.

Es cierto que hubo un motivo que actuó como acelerador, y al igual que en la "doceañista", fue la guerra. Si bien esta vez no era contra los franceses sino contra los carlistas. También hay que tener presente que el gobierno progresista de Calatrava en 1836, a diferencia de las Cortes en Cádiz, sí tenía un marco constitucional: el de la propia Constitución de 1812.

El Dictamen fue el arma que utilizaron los liberales progresistas para desechar la vía doceañista –en cuanto a americanista– de la nueva Constitución. Así estableció que el mayor inconveniente para la integración constitucional de Cuba y Puerto Rico era la desigualdad en la naturaleza de la población, lo que en términos de Derecho civil suponía que solo una cuarta parte de la población de Cuba podía concebirse como española. El problema, entonces, se revelaba nítidamente: seguía siendo la esclavitud. Se temía que las pretensiones de ciertos grupos emancipadores, la problemática de sus potenciales revueltas provocaran la pérdida del gran negocio que seguía siendo la trata esclavista y de los ricos plantadores, tanto en Cuba y Puerto Rico como en sus conexiones peninsulares. Este es un fragmento del Dictamen:

> Esta circunstancia (el que la mayoría de la población fuera negra) que basta tocarla tan ligeramente para que las Córtes deduzcan las reclamaciones que podrían originar ó los riesgos a que podrían exponer en aquella especie de fermentación que es tan propia de todos los países libres en el momento solemne de sus elecciones, ha conducido á las comisiones á creer que en donde hay diferencias tan señaladas en la población, ó no debe ser igual la ley para con las demás provincias que no tienen ó que en otro caso se establezcan las modificaciones convenientes. (...) Penetradas, pues, las comisiones, por cuanto queda expuesto y más que pudiera añadirse, de que nuestras posesiones de América y de Asia, ni por la distancia á que se encuentran de la Península, ni por la naturaleza de su población, ni por la diversidad de sus intereses materiales, pueden ser regidas por unas mismas leyes, han convenido de comun acuerdo en proponer á las Córtes que desde luego declaren en sesión pública que, no siendo posible aplicar la Constitucion que se adopte en la Península é islas adyacentes á las provincias ultramarinas de América y Asia, serán estas regidas y administradas por leyes especiales y análogas a sus respectiva situación y circunstancias propias, para hace su felicidad y que en consecuencia no tomarán asiento en las Córtes actuales Diputados por las expresadas provincias.[3]

Argüelles explicó sus argumentos a favor del Dictamen. Las razones esgrimidas por el diputado asturiano eran dobles. Por una parte, como miembro que había participado en la redacción del dictamen y, por otra, como vocal de la comi-

3. *Dictamen de las comisiones reunidas de Ultramar y Constitución, proponiendo que las provincias ultramarinas de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales*. Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 12 de febrero de 1837, apéndice al número 112, pp. 1492-3.

sión de Constitución que había propuesto leyes especiales para los territorios americanos y asiáticos. En sus argumentos, Argüelles dejaba atrás toda una historia "divina" de constitucionalismo español y americano. Atrás quedaban sus intrépidas propuestas de abolición del tráfico de esclavos de 1811 que, desde la perspectiva de 1837, quedaban aún más coyunturales por las presiones, como explicamos en otros trabajos, de Gran Bretaña por abolir el tráfico de esclavos[4].

El Dictamen fue explícito. Manifestaba que entre las causas que imposibilitaban la equidad constitucional entre los territorios peninsulares y americanos se encontraba, como hemos visto, "la diversidad de sus intereses materiales". Las contradicciones en que se hallaba una parte de la burguesía española, al tener que compartir mediante el texto constitucional doceañista los intereses políticos y económicos con los de las islas caribeñas, en igualdad de derechos, fue suficiente motivo para cambiar el rumbo constitucional del doceañismo. En 1837, perdido el Imperio americano continental, el "pacto colonial" se volvía a instaurar en la monarquía española. Necesario, no solo para la acumulación originaria de capital, sino ahora también para el propio desarrollo capitalista del Estado español. Pero con un cambio muy notorio con respecto a la monarquía absolutista, los ahora territorios americanos y filipinos ya no iban a ser propiedad del monarca sino de la nación española. Es decir, las colonias se desligaban del patrimonio de la Corona, pasaban a ser dependientes del nuevo Estado constitucional, si bien la Corona española mantenía sus posesiones patrimoniales en las islas. Y su negocio negrero, claro. Los "restos" del Imperio a partir del constitucionalismo de 1837 iban a seguir siendo administrados como colonias.

Pero una fracción del liberalismo progresista no estuvo de acuerdo. Y lo expresó. El diputado Vila se configuró como el líder opositor. Rememorando un discurso doceañista respecto a la cuestión americana, planteó una vuelta a sus orígenes hispanos del texto del Doce:

> La determinación que váis a tomar decide la suerte ó el infortunio de miles de nuestros ricos capitalistas de la península, de la suerte de millones de habitantes de las provincias ultramarinas; y si al discutir las leyes que dais á la España europea examinais las inclinaciones, la índole, las costumbres de sus habitantes, el clima, las necesidades, las preocupaciones y todo cuanto puede contribuir á formar un juicio acertado, ¿sereis menos precavidos á examinar los negocios de las importantes provincias ultramarinas? ¿Cómo pudiera decirse de su suerte sin conocerlas?[5]

El debate volvía a plantear la contradicción existente entre las relaciones de producción dominantes en la isla y el carácter esclavo de la mayor parte de la fuerza de trabajo.

Convenía construir una nueva realidad colonial. Construir y también difundir en la península. En este sentido, Argüelles relataba otra realidad cubana más dulcificada que la presentada por Vila, al tiempo que endurecía su versión sobre

4. Cfr. Manuel Chust, "De esclavos, encomenderos y mitayos. El anticolonialismo en las Cortes de Cádiz", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, n.º 11 (2), Summer, 1995, pp. 179-202.
5. *DSC*, 9 de marzo de 1837, pp. 2021.

las consecuencias que podrían tener revueltas de los esclavos para los españoles y criollos:

> Allí, señores, hay una raza que se cree irreconciliable, y que aspira a la destrucción de los demás habitantes, porque no de otra manera espera obtener su libertad; sin embargo de que el tratamiento que tienen los negros en la isla de Cuba es el menos malo que se les da en todos los países donde los hay: los que han estado allí saben, como yo sé por teoría, aunque desgraciadamente muy acorde por la práctica, los medios que hay que usar para obligarles al trabajo duro á que se les dedica. Y ¿quién duda que habrá una parte de la población que por más que se diga, no dejará de estar expuesta en tiempos de convulsiones y de revueltas? ¿Y nosotros despreciaremos esto, y bastará que se nos asegure, como dice el señor Vila, que no hay allí personas que deseen la independencia.[6]

Lejos de darle un tratamiento *doceañista* de la cuestión nacional americana, a la altura de 1837, Agustín Argüelles abogaba decididamente por mantener las reducidas, pero importantes para la metrópoli española, posesiones caribeñas dentro de un marco colonial. En este sentido aseguraba:

> Estas leyes especiales envolverán una libertad igual á la de la península en cuanto sea compatible con las circunstancias de aquellos países. Ese es el gran principio, el principio de los hombres de Estado, que tales necesitamos ser en el año 37.[7]

Siguiendo a Argüelles, ¿era posible una política liberal que compatibilizara una equidad económica, política y de representación entre la metrópoli y sus colonias?

Argüelles fue protagonista directo de la experiencia parlamentaria y constitucional de las Cortes de Cádiz y de Madrid en los años 1810 a 1814 y 1820 a 1823. Las conclusiones a las que llegó, al igual que otros dirigentes liberales-progresistas es que la integración de los territorios americanos en calidad de igualdad de derechos y libertades con los peninsulares, había contribuido a frenar y, finalmente, a derrotar la revolución liberal-burguesa en España. Es decir, la cuestión americana, tal y como se trató en las dos situaciones revolucionarias liberales-burguesas anteriores, fue uno de los aspectos fundamentales para que el rey, parte de la nobleza y, especialmente, de la burguesía relacionada con el emporio del comercio indiano, se opusiera tenazmente y no apoyara, respectivamente, la revolución doceañista. Sabemos, indudablemente, que hubo otros factores. Por supuesto, pero la cuestión americana fue uno de los principales.

El principio de los "hombres del 37", aludido por Argüelles, era consumar la revolución liberal-burguesa en España. Y si para ello era necesario renunciar a su propia historia y bagaje político e ideológico, a la Constitución que había contribuido a elaborar y a defender durante años, parecía más que dispuesto a realizarlo. El diputado asturiano, proseguía:

> Despues de lo que ha sucedido, toda la filantropía del mundo no bastará para cerrarnos los ojos. Muchas veces, por desgracia mía, he luchado á brazo partido con sen-

6. *DSC*, 10 de marzo de 1837, p. 2042.
7. *Ibíd.*, p. 2039.

timientos muy profundos, y he sido también arrastrado, á excitación de los Diputados de América, por estos sentimientos que ha querido presentar el Sr. Villa, á concurrir con mi voto á la ruina de aquellos países y del mío. ¿Y podré yo estar tranquilo sin decir, señores, que con la mejor buena fé, con el mayor celo, he concurrido á esa separación[8], separación tan prematura, que no existe siquiera un Ayuntamiento en todo el continente de América, que tenga el carácter de esencialmente civil, pues allí todo es militar.

Argüelles expresaba no solo su desilusión con el proyecto autonomista americano de las Cortes en Cádiz, sino también comunicaba un patente sentimiento de haber sido traicionado por sus colegas americanos en esas Cortes.

Resta otro de los argumentos por el cual una fracción de la comisión de Constitución se opuso a integrar bajo las mismas premisas constitucionales a las colonias americanas e ideó un artículo adicional para que se rigieran por leyes especiales. Vila fue otra vez el encargado de llevar casi todo el peso de la discusión. Diputado que además de defender la integración americana en la futura Constitución especificó la manera de articularla dentro del Estado español.

El planteamiento político de Vila era conocido. Lo habían enunciado en las Cortes gaditanas los diputados americanos. Vila propuso el establecimiento de diputaciones provinciales con competencias capaces de recoger los intereses económicos y sociales en todas las provincias. Aún más. Estas instituciones provinciales, planteaba Vila, tendrán facultades soberanas en el aspecto legislativo mientras que el gobierno del Estado se reservaría las competencias de defensa y política exterior. Esto era lo que manifestaba Vila:

> Esas grandes Diputaciones provinciales, más inmediatas y más conocedoras de las necesidades locales, están en mejor disposición de conocer prácticamente el modo de acudir á las urgencias del momento, á todo atender desde la distancia inmensa en que nos hallamos.
>
> Adoptar, os lo ruego, este sistema para las grandes provincias de Ultramar, adoptarlo, os ruego; que creareis aquel deseo de hacer brillar la población de su nacimiento sobre todas las demás de igual clase en el mismo Estado; y no os arredre la idea de que vais á crear un espíritu de provincialismo. Sois demasiado ilustrados, señores, para dejaros llevar de la idea que este es un espíritu perjudicial á nuestra España y deben hacerse esfuerzos para destruirlo.

Como vemos, esta nueva proclamación de la Constitución del Doce conllevaba, en primer lugar, el retorno de las diversas contradicciones económicas que la aplicación de medidas liberales en las colonias producía en la metrópoli y, en segundo lugar, la vuelta de la problemática federal que comportaba la articulación del Estado-nación al decretar la igualdad de derechos y de representación con las provincias americanas.[9]

El problema federal, inherente en al menos una de sus manifestaciones y explicaciones de la cuestión americana, se planteaba nuevamente en los años

8. *Ibíd.*, p. 2039.
9. Manuel Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, UNED / UNAM, 1999.

treinta mediante la aplicación de la Constitución de 1812. Vila en 1837 tenía un marco de referencia concreto en cuanto a política colonial por un Estado-nación: la India. Este modelo constituía una novedad para esta discusión en la historia del parlamentarismo español. A este diputado le atraía la relación autónoma que esta gigantesca colonia mantenía con Gran Bretaña. Política colonial británica que interpretaba este diputado desde una lectura difuminada y dulcificada de la verdadera realidad colonial hindú, en donde el pacto colonial se aplicaba tajantemente. Lo que más admiraba de este sistema colonial, al que jamás tildaba con este sustantivo, era el domino militar y político que Gran Bretaña ejercía en todo un subcontinente de 100 millones de habitantes con apenas 50.000 soldados y burócratas. Vila estaba descubriendo el sistema de protectorado británico.

Lo paradójico es que esta propuesta no la extendía a una política colonial global del Estado ya que mientras apoyaba la creación de una gran diputación que representara los intereses del criollismo antillano, conciliándose evidentemente con los peninsulares, Vila se mostraba enérgico en mantener leyes especiales para Filipinas. Incluso se lamentaba de que las Cortes gaditanas se hubieran precipitado en decretar el derecho de los indios a alcanzar el grado de ciudadanos españoles, "carácter que ni la república más democrática pudo dar á naciones que estuvieron bajo su dependencia en los días de su mayor fervor por los principios populares" en alusión a la Francia jacobina.

La réplica a esta propuesta llegó pronto. Agustín Argüelles, tal y como lo había hecho durante las Cortes de Cádiz, intervino en contra de cualquier planteamiento federal. Tema, por otra parte, que durante estos años no había dejado de tener consecuencias significativas al articularse la revolución liberal que estalló en 1835, nuevamente, en Juntas que se intitulaban soberanas y gubernativas. Situación revolucionaria que un hábil Juan de Dios Álvarez Mendizábal, secretario de Hacienda y Guerra, resolvió mediante la transformación de estas en diputaciones provinciales. Sin embargo, Mendizábal no fue original en su táctica orientada a canalizar la revolución. Los representantes doceañistas ya emprendieron esta tarea cuando debatían los artículos constitucionales relativos a la diputación provincial. Entre ellos, recordémoslo, un diputado que estuvo omnipresente en el tema: Agustín Argüelles. Diputado que recogía e intentaba deshacer las insinuaciones federales, planteadas por Vila, que implicaban la incorporación constitucional de las islas caribeñas:

> ¿Y nosotros despreciaremos esto, y bastará que se nos asegure, como dice el señor Vila, que no hay allí personas que deseen la independencia? ¿No las hay dentro de la Península? ¿No las hubo en todas épocas, incluida la de la Junta central? ¿No tuvo siempre partidarios ese sistema llamado federal, que yo considero una quimera?
>
> Pero aunque sea una quimera, con tal que ella exista en la cabeza de algunos, ¿cómo es posible que creamos nosotros que en Costa-Firme, que está en frente, donde existen Gobiernos independientes, en Nueva España, cuyo Gobierno acabamos de reconocer, no se procurará el hacer valer esta quimera, no se abrigarán estas mismas ideas de federalismo con respecto á nuestras islas ó provincias ultramarinas? ¿No son todos estos elementos que deben entrar en nuestra consideración para formar nuestro juicio, hacernos cautos y precavidos?

(...) ¿Y dejaremos nosotros ahora de seguir el camino de la prudencia y de la circunspección? De no seguirlo, presentaríamos á los ojos del mundo una escena semejante á la de las Cortes de Cádiz y las de Madrid de los años 20 y 21.[10]

Argüelles, con este argumento, no solo se mostraba contrario a cualquier pretensión de descentralización sino que además quería alejarse de su pasado doceañista. La hora de la moderación de los liberales peninsulares en la cuestión americana era nítida. América dejaba de integrarse como provincias en el Estado-nación, ahora sí, español en cuanto a solo peninsular, en la nueva Constitución. La tercera intentona revolucionaria liberal conllevaba este precio. La revolución liberal-burguesa en España triunfaba pero dejando a los territorios ultramarinos como colonias.

La votación de la proposición sobre la implantación de leyes especiales para América se realizó el 11 de marzo de 1837. Sesenta y tres diputados mostraron su conformidad con la propuesta. Los diputados que mostraron su voto negativo llegaron hasta sesenta y dos. Tan solo un voto separó el destino en un sentido u otro de tan trascendental decisión. El resultado también reflejó una gran división en la Cámara respecto al problema americano, pero también irregularidades en el sistema de votación. Varios diputados pidieron que se volviera a repetir la votación, a lo cual se accedió desde la Presidencia. La división de la Cámara ante la cuestión americana permaneció. Se procedió a una nueva votación. En esta ocasión, los diferentes movimientos del grupo de diputados favorables a las leyes especiales, mostraron su habilidad parlamentaria para recabar más apoyos, dado que el resultado final fue sesenta y cuatro votos a favor y cincuenta y nueve en contra. No obstante, las sombras en el recuento persistieron. Mientras que los votos escrutados sumaban un total de 123, el recuento del número de diputados presentes realizado por el secretario era de 126. Hay que decir también al respecto, que no existía la posibilidad de la opción de la abstención.

Otro de los aspectos importantes de este larguísimo y trascendental discurso de Agustín Argüelles no fue solo la sinceridad y el poco reparo en admitir su vertiente moderada, sino también la firme crítica e, incluso, en algunas fases autocrítica, que dedicó a los diputados americanos de las Cortes de Cádiz y a las propuestas de los "exaltados" en el Trienio Liberal.

Tras realizar una muy particular interpretación de los acontecimientos revolucionarios desde 1808, el diputado asturiano centró su crítica en los representantes americanos. Algunos de estos aspectos críticos, que manifestaba a la altura de 1837, ya los habían escuchados los representantes gaditanos en las Cortes gaditanas, cuando los peninsulares cuestionaron su condición de diputados suplentes, la inoportunidad de sus pretensiones nada más instalarse en las Cortes, la radicalidad y egoísmo de sus medidas, etc. Lo paradójico de estas primeras acusaciones es que algunas de ellas las había utilizado el propio Argüelles pero otras, especialmente aquellas que cuestionaban su representatividad, habían sido emitidas tanto por diputados absolutistas como por los movimientos

10. *DSC*, 10 de marzo de 1837, p. 2042.

insurgentes. Ahora, transcurrida más de una veintena de años, Argüelles también las hacía suyas.

Pero las acusaciones más graves eran aquellas que cuestionaban la honestidad de los diputados americanos en las Cortes de Cádiz. Argüelles, tremendo, duro, era directo en su valoración de la experiencia gaditana: los diputados americanos en las Cortes de Cádiz no solo buscaban la independencia para sus respectivos países sino que, además, según el diputado asturiano, traicionaron la confianza de sus colegas españoles al pretender en su estrategia, aparentemente autonomista, la independencia para América. Argüelles intervino:

> Obligado me veo a ello más que nadie (a intervenir en la Cámara); y aquí apelo á tres ó cuatro de los desgraciados individuos que pertenecieron como yo á las Córtes extraordinarias, para que me ayudasen á lamentar los males de aquella parte del imperio español, por esas teorías filantrópicas que nadie más que yo está dispuesto á adoptar. Pero ¿me dejaré yo arrastrar otra vez por ellas, olvidado del principio á que deben subordinarse, y convencido como estoy de que es imposible, siguiendo la misma política, dejar de perder esos tristes restos á los que he aludido?[11]

El "divino" no se recató en sus manifestaciones. Interpretaba que el Imperio español, aquel que las Cortes gaditanas habían incorporado como provincias de una vasta monarquía española, se había perdido debido en gran parte al "filantropismo" de diputados que, como él mismo, habían apostado por una política ultramarina autonomista durante la etapa gaditana, como hemos visto. Argüelles dijo al respecto:

> Los más de estos suplentes habían vivido muchos años en la Península, acaso la mayor parte de su vida; eran hombres llenos de talentos é ilustración, y entre ellos sobre salían personas eminentísimas, pero que no es extraño se dejasen arrebatar de ideas verdaderamente de ilusión, y que creyesen que era llegado el momento de separar la provincia de América de la Metrópoli. Así, pues, el hecho es que toda sagacidad, todo su talento lo emplearon en desunirnos.
>
> (...) Dichos Diputados, señores, deseaban la independencia de América y lo disimulaban. Digo que lo disimulaban, porque era necesario; pero ardía en su corazón la llama de la independencia que arrojar chispas por todos sus poros. Esto no podía ocultarse á los ojos de los Diputados de aquella época; pero creimos que el único medio de salvar los males que preveíamos era el sistema de Constitucion; así es, que nos presentamos generosamente a todas sus insinuaciones.[12]

Esta era la consideración que tras veinticinco años tenía un parlamentario fundamental del constitucionalismo español. Su experiencia política y la defensa dialéctica que su pragmatismo y capacidad de análisis le conducían a defender el estatus colonial de los restos territoriales americanos. Defensor de la revolución liberal española, así mismo lo era de uno de sus aspectos fundamentales, la Constitución. En 1810 participó, como es suficientemente sabido, en la elaboración de la legislación gaditana que incluyó como provincias y como parte de la representación nacional a los que hasta ahora eran territorios y súbditos del Rey:

11. *Ibíd.*, p. 2039.
12. *Ibíd.*, p. 2040.

América y los americanos. Aún así recordamos también sus continuas quejas que este era un problema que las Cortes habían heredado de la Junta Central y de la Regencia. Centros gubernativos peninsulares que se habían visto obligados a su vez a incluir a los territorios americanos como táctica política para contrarrestar la iniciada por la Carta Otorgada de Bayona. Destaquémoslo ahora. En 1837 Argüelles también defendía lo que para él creía ser la mejor vía hacia la revolución burguesa. En esta ocasión, no estaba contemplada América dentro del Estado-nación. Así lo expresaba:

> Porque, señores, ¿qué es la libertad? Es el ingrediente, es el elemento principal de cuantos medios antiguos y modernos han ideado los hombres para ser felices; pero para conseguir esta libertad, para desde ella partir y llegar al fin último de la prosperidad, hay mil caminos, mil medios, que los clasifican la naturaleza del terreno, el estado de los países, su situación y sus demás circunstancias.
>
> (...) Se me vendrá á mí después de veintisiete años de desengaños y tristes experiencias á recordar lo que cuando joven, cuando tenía mi imaginación exaltada, creía? No; no es mi corazón donde encontrará eco. Tanto como cualquiera deseo la felicidad de América; pero quisiera atajar el partido que hay allí, porque no puede dejar de haberlo, para evitar riesgos que todos los hombres corremos cuando las pasiones están exaltadas.[13]

Líder de los intelectuales orgánicos en las Cortes de 1837, sabía –dos amargas experiencias en 1814 y 1823 lo confirmaban– que el mantenimiento de los restos territoriales coloniales era condición *sine qua non* para el triunfo de la revolución española. Argüelles, ante todo, pese a su aludida moderación, pese a que "su corazón no palpitaba tan rápido como antes", era un revolucionario. Nacido en 1776, en donde al tiempo que se consumaba la revolución norteamericana Adam Smith establecía cómo tenían que enriquecerse las naciones, terminaba su vida en 1844 consumando aquello por lo que incansablemente había luchado, la revolución liberal-burguesa en España, claro.

13. *Ibíd.*, pp. 2041-2042.

Las primeras constituciones de Nueva Granada

Isidro Vanegas

El constitucionalismo creado durante la Revolución neogranadina[1] (1808-1816) reposa, abandonado, entre insulsos manuales de historia del Derecho constitucional colombiano. Ese conjunto de pactos y de reflexiones que puede ser tenido por una de las creaciones intelectuales más fecundas de toda la historia nacional, vino a sucumbir a la depreciación del acontecimiento en cuyo marco surgió: la Revolución, que no solo inició la ruptura con España sino que hizo emerger el régimen democrático en el cual hoy existimos como sociedad.

Algunos autores lo subestiman creyendo que la "verdadera" historia constitucional colombiana comienza en 1821. Otros toman una actitud similar porque lo perciben apenas como una suma de influencias, ahora ampliadas con una supuesta deuda respecto al constitucionalismo gaditano. Una aproximación a sus textos y a las circunstancias en medio de las cuales emerge permite observar cómo el constitucionalismo neogranadino constituye un elemento fundante de la experiencia nacional y una creación específica que está emparentada con su similar de Estados Unidos o Francia, no porque copie unas u otras disposiciones, sino más bien porque remite a desafíos similares en el orden de lo político. Exuberante y precoz en un mundo en el que muy pocas naciones se habían dado una Constitución escrita, hoy el constitucionalismo neogranadino parece otro motivo de autorreproche pues sería, antes que un acto creativo, una expresión más de la supuesta proliferación inerte de nuestras leyes.

La extraordinaria riqueza del constitucionalismo neogranadino demanda su restitución al lugar que se merece de piedra angular de la nación. Él lo es, no solo por haber desarrollado una serie de principios que arraigaron profundamente en la sociedad colombiana sino también porque responde a una serie de dilemas que son los mismos que enfrenta todo régimen democrático y que siguen siendo nuestros problemas: cómo construir una autoridad que a la vez emerja de los ciudadanos y los gobierne, cómo crear una autoridad eficaz sin destruir la libertad, cómo dar forma a un pueblo soberano que no puede ejercer de manera per-

1. Una reflexión sistemática acerca de él, en Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional*, Bogotá, Plural, 2012.

manente esa soberanía, cómo garantizar unos derechos sin poner en riesgo la comunidad política.

En las páginas que siguen haré una presentación sintética de los orígenes de ese constitucionalismo producido durante el período 1810-1815 así como de sus rasgos centrales, mostraré los procedimientos que fueron seguidos para formar las distintas constituciones y, finalmente, ofreceré algunas reflexiones acerca de la relación existente entre el constitucionalismo neogranadino y la Revolución en medio de la cual nace.

LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO

La Nueva Granada de la etapa anterior a su Revolución de la década de 1810 no tuvo una Constitución en el sentido que el término ha venido a adquirir en la actualidad. Eso no significa en absoluto que los habitantes de esta parte de la monarquía española hubieran vivido sometidos a la arbitrariedad, o que el tema de la Constitución en aquel orden carezca de interés intelectual. Todo lo contrario. Su discernimiento, sin embargo, exige comprender qué era lo que los hombres de esos tiempos denominaban con el término *Constitución*.

En aquel orden monárquico, *Constitución* era una palabra que podía ser utilizada para aludir al conjunto de normas que regulaban la vida de un colegio, un hospital, un convento o cualquier institución. Igualmente podía servir para indicar el estado de un cuerpo bien fuera físico o moral, es decir, para apuntar si dicho cuerpo era robusto o frágil, si estaba sano o corrompido.[2] Esta acepción es crucial para el objeto que nos ocupamos puesto que aquel era un orden corporativo en el que todos los componentes de la sociedad, desde los más eminentes hasta los más modestos, eran concebidos como miembros de un cuerpo, siendo el rey la cabeza de aquel archipiélago de cuerpos, tan variado en todo sentido. Por lo demás, a los ojos de los hombres de la época, un cuerpo político saludable no podía ser sino aquel en el cual las disímiles partes que lo componían contribuían desde su posición a que él funcionara armoniosamente: esto solo podía lograrse invistiendo a un individuo con las más excelsas cualidades, de manera que así fuera reflejo y garante de las virtudes divinas que la sociedad política debía tener por meta.[3]

En otras palabras, la única *Constitución o régimen* adecuado para permitir que un conjunto de hombres cumpliera su destino como comunidad política era la monarquía. La Constitución monárquica se les aparecía como esencialmente venturosa porque desde la experiencia de esos hombres no había otra capaz de garantizar la concordia, la verdad católica, la desigualdad, la seguridad de los

2. José Manuel Pérez, *Antonio Caballero y Góngora. Virrey y Arzobispo de Santa Fe 1723-1796*, Bogotá, Ediciones del Concejo de Bogotá, 1951, pp. 267, 335; *Papel Periódico de Santafé de Bogotá*, n.° 161-171, octubre 10 a diciembre 19 de 1794.

3. Una rápida aproximación al rol del rey en la sociedad anterior a la Revolución, en Isidro Vanegas, *Plenitud y disolución del poder monárquico en la Nueva Granada*, t. 1, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2010, pp. 13-27.

súbditos, así como la grandeza del Reino en que estos debían vivir para dar testimonio de los inconmensurables designios que los esperaban en la ciudad de Dios. Pero la Constitución o forma de gobierno monárquica no era propiamente una construcción de los hombres, una obra que surgiera de sus manos y de su mente, sino un don de Dios que el monarca debía preservar y que los súbditos debían evitar deslucir. La ley, por lo tanto, radicaba en el monarca, quien no solo debía administrar justicia sino que al mismo tiempo constituía la regla de lo justo.[4] Desde esta perspectiva, carecía de toda pertinencia la eventual pretensión de que la España en la que estaban integrados estos dominios se diera un texto escrito que constituyera el símbolo y la fuente de la máxima autoridad: ese rol lo ejercía indisputablemente el rey.

El constitucionalismo que surge primero de la revolución estadounidense y luego de la francesa entraña un desafío implícito a aquel orden español cuyas características centrales acabo de sugerir, y del cual la misma Francia prerrevolucionaria había compartido varios rasgos sustanciales. Pero es harto improbable que los neogranadinos hubieran deseado un tal constitucionalismo como norma para esta parte de la monarquía. Como es bien sabido, algunos individuos del Nuevo Reino conocieron ciertas constituciones de Estados Unidos y de Francia, e incluso llegaron a expresar elogios hacia ellas. Particularmente notorio es el caso de Antonio Nariño, quien aparte de haber traducido la declaración de los derechos del hombre tuvo en su poder una compilación de textos constitucionales norteamericanos. Nariño, sin embargo, rehusó haber tenido intenciones de querer implantar una Constitución como aquellas, admitió que conocer la legislación de otras naciones podía ser un acto reprobable en un súbdito, y después de su retorno al Reino en 1797 se comportó como un vasallo fiel, interesado en ayudar a cimentar el orden.[5] Más decisivo aún resulta el hecho de que hasta la crisis monárquica no se sabe de nadie en el Nuevo Reino que hubiera estado interesado en el término Constitución desde la perspectiva del Derecho público, o que haya leído o poseído textos constitucionales del país que sea.

Con la crisis monárquica abierta en 1808 vino a cambiar drásticamente la manera como los neogranadinos se situaron ante la cuestión de la Constitución, esto es, ante la cuestión del orden. Frente a las calamidades e interrogantes abiertos por la invasión francesa, los notables de las Españas respondieron al unísono en un primer momento vindicando la Constitución española o sus leyes fundamentales, las cuales para ellos entrañaban todo lo que los franceses estaban en vía de destruir: la religión, la patria y el rey. Se pensó entonces, que si los soldados de Bonaparte estaban destruyendo aquella venerable Constitución española, bastaría con expulsarlos y restituir al trono a Fernando 7.º para que todo volviera a su antiguo armonioso ser.[6]

4. Isidro Vanegas, "De la actualización del poder monárquico al preludio de su disolución: Nueva Granada, 1808-1809", en Roberto Breña, coord., *En el umbral de las revoluciones hispánicas: el bienio 1808-1810*, México, El Colegio de México / CEPC, 2010, pp. 367-376.
5. Guillermo Hernández, comp., *Proceso de Nariño*, t. I, Bogotá, Presidencia de la República, 1984, pp. 219, 306-307.
6. Ver, por ejemplo, José Domingo Duquesne, "Oración por la tranquilidad pública, pronunciada en la Santa Iglesia Catedral Metropolitana de esta Muy Noble y Leal Ciudad de

Pero muy pronto aparecieron voces discordantes con esta formulación que parecía hacer de la nación española de ambos hemisferios una unidad irrompible, porque si por el momento se siguió pensando en general que aquello que recibía el nombre de Constitución española era un orden que valía la pena ser rescatado, diversos publicistas indicaron que ella había sido alterada o incluso desnaturalizada de diversa forma y por diversos agentes a lo largo del tiempo.[7] La carencia de la cabeza de la monarquía –el rey– abría así la peligrosa cuestión en torno a si el desafío de España consistía simplemente en rescatar la antigua Constitución de la monarquía para seguirla venerando, o si era preciso formar una nueva Constitución. Tal disyuntiva condensaba las grandes alternativas abiertas por las agitaciones revolucionarias. Optar por el primer camino era aceptar que el rey investido ancestralmente de toda la autoridad era el punto de referencia absoluto del orden, del cual emanaban todas las normas. Optar por el segundo camino, incluso si se continuaba dentro de un régimen monárquico, era dar un nuevo comienzo a la nación española, un comienzo cuyo impulso estaba en la sociedad misma y no en una figura por encima de ella.

En los dominios neogranadinos de la monarquía aquel dilema se fue abriendo paso con todas sus implicaciones. Los notables interesados en los asuntos públicos reconocieron en un primer momento que era preciso recuperar la antigua Constitución de la monarquía española, pero casi al mismo tiempo algunos de ellos vinieron a precisar que las libertades que ella contenía, y que era preciso restaurar, no podían ser salvaguardadas hacia el futuro sino a condición de que el rey hiciera el preciso juramento de que respetaría las leyes que la nación se diera a sí misma. Para esos notables criollos la Constitución que era preciso *formar* debería tener otra condición no menos problemática: debía ser un texto escrito que por ello fuera un obstáculo para que el monarca llegara a olvidarse de cumplir lo allí estipulado.[8]

Condicionar el reconocimiento del rey a que este se sometiera expresamente a tales leyes constituía un giro importantísimo en la concepción del poder, pues en el orden monárquico no es que el rey hubiera obrado de manera arbitraria según sus deseos o caprichos, pero allí no solo se había supuesto que el rey actuaba por principio de manera justa y moderada sino que él no había tenido que jurar el cumplimiento de unas leyes que la nación o el pueblo se hubiera dado y le hubiera dado. En la sociedad monárquica española que la Revolución neogranadina vino a deshacer, tal idea había sido completamente extraña e incluso

Santafé de Bogotá el día 24 de Setiembre de 1809 a insinuación del Excmo. Señor Virrey Gobernador y Capitán General de este Nuevo Reyno de Granada", Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1809, p. 13.

7. José Antonio de Torres y Peña, "Oración que en la solemne fiesta de acción de gracias a Dios Nuestro Señor por las señaladas victorias que por el patrocinio de María Santísima Nuestra Señora consiguieron las armas españolas contra los ejércitos del usurpador Napoleón Bonaparte", Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1809, pp. 13-15; Dictamen del Síndico Procurador de Santafé, José Gregorio Gutiérrez, acerca del poder que debe darse al diputado del Reino, octubre 9 de 1809, en Biblioteca Nacional, VFDU1-80, pza. 5.
8. Poder enviado por el Ayuntamiento de Popayán al diputado del Reino, octubre de 1809, en Archivo Central del Cauca, t. 55, ff. 51v-52r.

aberrante.[9] Es preciso subrayar que aquellos condicionamientos balbuceantes y tímidos ante el poder monárquico que se avizoran a mediados de 1809 en la Nueva Granada no formaban parte de un designio claro y premeditado de ruptura revolucionaria, pero la vindicación de la antigua Constitución al tiempo que se demandaba *formar* una nueva no podía sino revestir un equilibrio precario.

El estado de ánimo volátil en que se debatían los novadores neogranadinos durante estas angustiosas circunstancias fue alimentado considerablemente por la actitud vacilante de las autoridades que en la península pretendían suplir a Fernando 7.º La Suprema Junta Gubernativa de España e Indias aceptó en mayo de 1809 que la representación legal de la nación española debería radicar en unas Cortes, y en octubre de ese año acordó que dichas Cortes debían comenzar su reunión en marzo del año siguiente. Pero revelando su poca convicción en la pertinencia de tal reunión, solo a finales de enero de 1810 la Suprema Junta vino a aprobar el reglamento de las Cortes y a convocar a las elecciones de los diputados que las irían a conformar. Esta falta de energía para materializar esa reunión era el correlato de un déficit no menos protuberante en una situación de tanta intensidad emocional: el objeto de las Cortes era impreciso y no se indicó que ellas tendrían la tarea de dar una Constitución a la nación española.[10]

El problema radicaba en que al mismo tiempo que la Suprema Junta avanzaba de esta forma tímida en la convocatoria a Cortes o en cualquier iniciativa que llenara el vacío dejado por el secuestro del monarca, entre los novadores neogranadinos se había ido ahondando la convicción de que la respuesta a los desafíos en que se descubrieron como americanos no se encontraba en aquellas Cortes. Estas no solo irían a sesionar en una geografía que se les iba haciendo lejana y habían concedido una representación que podía ser considerada como mezquina. Además, no habían sido convocadas para formar una Constitución sino para consolidar la Constitución de la monarquía, un horizonte que a los novadores les terminó por parecer de ninguna actualidad. Los notables neogranadinos, por lo tanto, no hicieron mayor esfuerzo por elegir representantes a esas Cortes, haciéndolo apenas seis provincias, ninguna del centro de la Nueva Granada.[11] Antes que tomar parte en las Cortes generales, desde mediados de 1809 los novadores estaban interesados principalmente en instalar Juntas a la manera de las que habían sido erigidas en la península meses atrás, e incluso llegaron a imaginar la reunión de Cortes en América.[12]

9. A título de ilustración, ver las palabras de Joaquín de Finestrad en *El vasallo instruido en el estado del Nuevo Reino de Granada y en sus respectivas obligaciones* [1789], Bogotá, Universidad Nacional, 2000, p. 247.
10. Manuel Morán Ortí, "La formación de las Cortes (1808-1810)", y, Juan Ignacio Marcuello, "Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea", en Miguel Artola, edit., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 13-36, 68-71.
11. Daniel Gutiérrez, *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*, Bogotá, Universidad Externado, 2010, pp. 147-148.
12. Camilo Torres, "Representación del Cabildo de Bogotá Capital del Nuevo Reino de Granada a la Suprema Junta Central de España, en el año de 1809", Bogotá, Imprenta de N. Lora,

Desde el punto de vista de los novadores no se trataba simplemente de una réplica a la actitud desdeñosa que veían en las autoridades peninsulares, las cuales daban a los americanos una participación inmerecidamente reducida en las Cortes. Entre algunos espíritus atrevidos había ido emergiendo la ilusión de dar al Nuevo Reino de Granada, o a la América española, una Constitución, y en Estados Unidos encontraban los ejemplos más encomiables de las virtudes y los beneficios que un tal documento podía ayudar a desplegar.[13]

La eclosión juntista de mediados de 1810 acarreó varios cambios importantes en este terreno. Por un lado, se produjo una intensificación del uso del término Constitución en el campo del Derecho público, y por el otro se expandió considerablemente la idea según la cual era preciso darse una Constitución.

Efectivamente, en diversas provincias, desde posiciones diversas ante los sucesos del momento, el término Constitución vino a revelar confusos aunque inquietantes deseos de refundar el orden. En boca de los revolucionarios que se toman la escena política, el término Constitución viene a adquirir tres significados principales. Por un lado, *Constitución* sirvió para aludir al arreglo gubernativo de orden local que sustituía el mecanismo mediante el cual habían gobernado las autoridades enviadas desde la metrópoli, y depuestas en gran parte del virreinato.[14] En segundo lugar, *Constitución* es utilizado para evocar un eventual esquema que permita reunir las provincias de una manera armoniosa, preservando su libertad e independencia.[15] Aquí aflora el ideal federativo que tanta fuerza irá a cobrar en la Nueva Granada. En tercer lugar, *Constitución* durante estos primeros meses de las Juntas remite al fundamento del orden social a la vez que a las leyes que rigen a este,[16] reencontrándose esta acepción con la manera como el término Constitución había sido pensado en el orden monárquico, aunque dentro de un marco enteramente nuevo puesto que la figura del monarca no es ya el centro indiscutible del orden.

En cualquiera de estos tres sentidos que el término sea utilizado, de lo que se trata es de *formar* una Constitución, de *dar* a la comunidad política una Constitución. Esto, que hoy parece anodino reviste en realidad un significado crucial,

1832, p. 30; Carta de José Acevedo y Gómez, julio 19 de 1810, en Adolfo León Gómez, *El Tribuno de 1810*, Bogotá, Biblioteca de Historia Nacional, 1910, pp. 224-225.

13. Carta de Camilo Torres a su tío Ignacio Tenorio, mayo de 1810, en Guillermo Hernández, comp., *Proceso histórico del 20 de Julio de 1810*, Bogotá, Banco de la República, 1960, p. 61; Carta de Antonio Arboleda a Camilo Torres, mayo 20 de 1810, en Archivo Histórico Javeriano, Fondo Camilo Torres, carpeta 14, f. 27v.
14. "Socorro", en *Diario Político de Santafé de Bogotá*, n.° 29, diciembre 4 de 1810; "Tunja 18 de Octubre", en *Diario Político de Santafé de Bogotá*, n.° 37, enero 1 de 1811.
15. Guillermo Hernández, comp., *Proceso histórico del 20 de Julio de 1810*, pp. 154, 164; Exposición de la Provincia de Cartagena a las demás de la Nueva Granada respecto a la reunión del Congreso del Reino, septiembre 19 de 1810, en Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 7, f. 43v; "Nuevo Reino de Granada. Política", en *El Argos Americano*, n.° 8, noviembre 5 de 1810, Cartagena.
16. Guillermo Hernández, comp., *Proceso histórico del 20 de Julio de 1810*, p. 154; El Buen Patriota, "Observaciones que dirige un amigo a otro que le pregunta sobre la actual situación del Reyno en Agosto de 1810", Cartagena, s. e., 1810, p. 3, en Biblioteca Nacional, Fondo Pineda 184, pza. 8.

como he tratado de insinuarlo. De la actitud reverente ante un *orden dado* cuya Constitución era preciso preservar, se ha pasado a suponer que el orden está por crearse y que para ello se necesita inventar una Constitución que refleje, sintetice y preserve ese nuevo orden. Darse una Constitución o incluso avalar tal pretensión resulta, por lo tanto, para entonces una actitud fuertemente subversiva. Mucho más si ella se toma desentendiéndose de lo que irían a realizar las Cortes españolas. Esto fue justamente lo que hicieron en el Socorro tan pronto erigieron su Junta en julio de 1810. Allí, el Cabildo de la ciudad hizo redactar, aprobar y promulgar un acta constitucional para la provincia apenas a mediados de agosto de 1810, justificando dicha iniciativa en nombre del derecho natural de los pueblos a darse el gobierno de su conveniencia. Esa acta no solo se aventuraba a acordar unas medidas novedosas como la libertad económica y el horizonte de la inclusión de los indígenas, sino que establecía unos preceptos generales sobre el objeto a que se debía consagrar el gobierno.[17]

En otras provincias del Nuevo Reino, desde mediados de 1810 se expresó igualmente el deseo de elaborar una Constitución para el antiguo virreinato, y esta fue una de las principales tareas encomendadas al Congreso del Reino que comenzó a reunirse en Santafé en diciembre de ese año. Pero incluso antes de que dicho Congreso se reuniera y de que se conociera su fracaso, el Cabildo de Santafé había iniciado las gestiones conducentes a la elaboración de una Constitución de la provincia. Esta Constitución de Cundinamarca, que será promulgada el 12 de mayo de 1811 es, pues, la primera del mundo hispánico. Dicho documento, en el que trabajaron no solo individuos de Santafé sino de otras provincias, se convirtió en un referente para el posterior constitucionalismo neogranadino, augurando los rasgos centrales de este y tornando desuetas ciertas nociones a las cuales había estado ligado el término *Constitución* en el orden monárquico.[18] Por lo demás, en estos meses, y sobre todo a partir de 1811, se había profundizado el interés de los revolucionarios neogranadinos por el constitucionalismo norteamericano y francés, aunque no se trataba de un esfuerzo que pueda ser catalogado simplemente de imitativo.[19]

LA FORMACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES

Entre los revolucionarios neogranadinos fue corriente a partir de 1811 la convicción de que tanto las diversas provincias como el conjunto neogranadino debían darse una Constitución. Desde su punto de vista, esta era la forma de perfeccionar la Revolución tanto en el sentido que esperaban así iniciar una o unas comunidades políticas distintas a la monarquía española, como en el sen-

17. Acta constitucional de la Provincia del Socorro, agosto 15 de 1810, en Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 4, ff. 66r-67v.
18. Isidro Vanegas, "La Constitución de Cundinamarca: primera del mundo hispánico", en *El constitucionalismo fundacional*, pp. 95-130.
19. Adición al *Aviso al Público*, n.° 10, diciembre 1 de 1810, Santafé de Bogotá; José Fernández Madrid, "Concluyen las reflexiones sobre nuestro Estado", en *El Argos Americano*, n.° 13, diciembre 24 de 1810, Cartagena.

tido que dentro de esas comunidades políticas los ciudadanos irían a alcanzar el goce de sus derechos y la plenitud de su existencia.

Tal convicción dio como resultado un variado conjunto de cartas constitucionales, de las cuales había sido precursora el acta constitucional o bases constitucionales del Socorro pero que encuentra una expresión madura en la Constitución de Cundinamarca, promulgada en mayo de 1811. Luego de esta, buena parte de las provincias neogranadinas quiso darse un texto similar aunque sus impulsores diferían de los líderes de la antigua capital virreinal en la actitud respecto al resto de jurisdicciones, pues pensaban que sus constituciones debían estar orientadas a tejer una confederación que diera a cada provincia amplias facultades gubernativas. Este es un elemento importante de la primera oleada de constituciones de la que participan Tunja, Antioquia, Cartagena, Pamplona, Neiva, El Socorro –y tal vez Casanare y Citará–, provincias que se dan una carta constitucional en los meses siguientes. Además de la dimensión estadual, en el sentido que esas provincias esperaban convertirse en estados confederados, este constitucionalismo se caracteriza por optar por una forma de gobierno popular representativa que establece una ruptura neta con el régimen monárquico en el que había vivido todo el mundo hispánico hasta el evento revolucionario. Pero habiendo enfrentado multitud de tropiezos, y ante la inminente ofensiva del ejército español, este abigarrado conjunto de repúblicas decidió a finales de 1814 transformar sus instituciones para adaptarlas al objetivo de una mayor eficacia y consistencia gubernativa, de donde surgió la segunda oleada de constituciones, que consignó ante todo la limitación de las atribuciones provinciales en los ramos de hacienda y guerra, para que el gobierno de la Unión pudiera acrecentarlas en esa misma medida. Bajo estas premisas adecuaron o crearon sus propios textos constitucionales Pamplona, Mariquita, Antioquia, Neiva, y Cundinamarca, tras la toma de Santafé por las tropas del Congreso de la Unión dirigidas por Simón Bolívar.[20]

El constitucionalismo neogranadino elaborado en aquellos dos momentos de la Revolución sobresale respecto a la España de los dos hemisferios no solo por su exuberancia y precocidad, sino también porque sus adalides tuvieron al constitucionalismo gaditano por un contramodelo, insuficientemente rupturista con el orden monárquico. La razón de que él sea anterior y distinto al que emerge de Cádiz es que la Revolución de este antiguo virreinato siguió en determinado momento una ruta claramente diferente a aquella de la metrópoli y de la mayor parte de la América española.[21] La manera como los revolucionarios locales procedieron a elaborar los textos constitucionales nos ayuda a comprender mejor las peculiares características de dicho constitucionalismo neogranadino.

La iniciativa de darse una Constitución generalmente apareció en la voz de una instancia gubernativa. El Cabildo de Santafé de Bogotá y el de Medellín fueron los proponentes de las primeras constituciones de Cundinamarca y Antio-

20. Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional*, pp. 42-49, 78-85.
21. El constitucionalismo revolucionario de la Nueva Granada y de Venezuela permite observar las acusadas diferencias que hubo en los ritmos de la revolución en el mundo hispánico (Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional*, pp. 148-159).

quia, mientras que en Tunja seguramente lo fue el presidente de la Junta a instancias del diputado de esa provincia, Joaquín Camacho. Aquel proyecto pudo emerger de las autoridades de una provincia que deseaba impulsar el afianzamiento de otra para así equilibrar mejor el conjunto del Reino, como fue el caso de los tunjanos que indujeron a Casanare a darse una Constitución, y al parecer fue el rol que jugaron los cartageneros con el Citará. La Constitución de Cartagena parece haber seguido otro itinerario, pues allí la solicitud fue hecha por un grupo de los vecinos más connotados. Hay que advertir, sin embargo, que si bien la iniciativa la oficializaba una autoridad, el impulso provenía del grueso de los líderes revolucionarios que compartían el afán de dar una Constitución a su respectiva provincia. Muestra de ese interés es que al menos en las principales ciudades neogranadinas la formación de constituciones estuvo precedida de variadas reflexiones públicas o privadas en torno a la pertinencia de darse tal tipo de norma, así como del acercamiento de los revolucionarios a diversos textos sobre la cuestión.[22] En este campo es notoria la importancia concedida al constitucionalismo norteamericano, evidente no solo en las tres traducciones conocidas de aquel texto que circularon en la Nueva Granada sino en las alusiones a ella y la multitud de referencias en los periódicos y correspondencia privada,[23] pero los puntos de referencia de la elaboración constitucional son mucho más variados.

Una vez las autoridades habían dado el paso de convocar a la formación de la Constitución, procedían a invitar a las localidades de la jurisdicción a enviar sus respectivos diputados a la Asamblea donde ella iría a ser discutida y adoptada. Para esto en diversos lugares –al menos así sucedió en Santafé de Bogotá, Tunja, Antioquia y el Socorro– se tomaron el trabajo de dotarse de reglamentos electorales que estipulaban los criterios de la elección, los requisitos de los diputados y las formalidades mediante las cuales debía efectuarse la escogencia. En El Socorro, por lo demás, los notables de las distintas poblaciones fueron convocados en junio de 1811 a hacer su contribución en la elaboración de la Constitución para esa provincia, y en Cartagena las autoridades provinciales fueron muy acuciosas en buscar el consentimiento de las diferentes poblaciones a la forma-

22. Oficio de Joaquín Camacho, noviembre 4 de 1811, en Real Academia de la Historia, Madrid, Colección Pablo Morillo, sig. 9/7648, leg. 5, a), f. 84; Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 12, ff. 275, 283-284, 305; "Noticias del Reino", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 22, septiembre 10 de 1812.

23. Juan Manuel Villavicencio, trad., *Constitución de los Estados Unidos de América. Traducida del inglés al español por don Jph. Manuel Villavicencio*, Filadelfia, Imprenta de Smith y M'Kenzie, 1810; Thomas Paine, *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine, treinta años ha, por Thomas Paine*, traductor Manuel García de Sena, Filadelfia, Imprenta de T. y J. Palmer, 1811; Miguel de Pombo, *Constitución de los Estados Unidos de América. Según se propuso por la Convención tenida en Filadelfia el 17 de Septiembre de 1787 y ratificada después por los diferentes Estados con las últimas adiciones, precedida de las actas de Independencia y Federación, traducidas del inglés al español por el Ciudadano Miguel de Pombo, e ilustradas por el mismo con notas y un discurso preliminar sobre el sistema federativo*, Santafé de Bogotá, Imprenta Patriótica, 1811.

ción de una Constitución antes de lanzar oficialmente el procedimiento, por lo que tanto en una provincia como en la otra el proceso avanzó con lentitud.[24]

Al tiempo que eran escogidos los diputados que irían a conformar el colegio o convención constituyente, las autoridades encomendaban a uno o varios individuos la elaboración de un proyecto de texto constitucional. En Cundinamarca un proyecto lo redactaron Jorge Tadeo Lozano, Miguel Tovar y Luis Eduardo de Azuola, y otro fue elaborado por José María del Castillo. Esta tarea en Tunja al parecer la realizó Joaquín Camacho, mientras que en Antioquia le fue encomendada a Juan del Corral y a José Manuel Restrepo, y en El Socorro sabemos que fue constituida una comisión al efecto, aunque no sabemos el nombre de sus integrantes. En Cartagena, la redacción del proyecto fue bastante accidentada. En la primera tentativa de darse una Constitución esa labor le fue confiada a Ignacio Cavero y José Antonio Esquiaqui, pero el 11 de noviembre de 1811, al renovarse y agilizarse dicha tentativa, José Ignacio de Pombo pasó a ser el encargado. Pero Pombo murió sin haberlo concluido, por lo que Manuel Benito Revollo terminó por elaborar el proyecto, presentándolo a la Convención Constituyente el 15 de abril de 1812.[25]

Los líderes revolucionarios parecen haber estado preocupados porque la discusión de los proyectos de Constitución fuera ágil, pero además estuvieron interesados en que la deliberación produjera la menor cantidad posible de fricciones. Por eso, además de ocupar en la elaboración de los proyectos a individuos muy relevantes en sus respectivas provincias, buscaron en algunas oportunidades que antes de que los colegios constituyentes comenzaran públicamente las discusiones, el proyecto pasara por algún tipo de reflexión y acuerdo. Así, antes del inicio de las sesiones del *Colegio Constituyente y Electoral de la Provincia de Cundinamarca*, los proyectos para esta jurisdicción fueron sometidos al estudio de una comisión integrada por Fernando Caicedo, José de San Andrés Moya y Domingo Camacho. Y en Cartagena el primer proyecto de Constitución fue discutido por varios vocales de la Junta, y el segundo fue revisado por una comisión de cinco miembros de la Convención, antes de que esta en pleno se abocara a su consideración.[26]

24. "Santafé, 20 de enero de 1811", en *Semanario Ministerial del Gobierno de la Capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada*, n.° 2, febrero 21 de 1811; "Estados de Bogotá", en *Gazeta de Caracas*, n.° 371, septiembre 27 de 1811; Archivo General de la Nación, Sección Archivo Anexo, Fondo Gobierno, t. 19, ff. 139v-140r; Archivo General de la Nación, Sección Archivo Anexo, Fondo Historia, t. 12, ff. 532, 536-537, 540, 550, 554-555; Francisco de Paula Ribón, *Estadística de Mompós*, Mompós, Imprenta de la Palestra, 1880, pp. 42-43; *El Argos Americano*, n.° 53, septiembre 23 de 1811, Cartagena.
25. José María García de Toledo, *Defensa de mi conducta pública y privada contra las calumnias de los autores de la conmoción del once y doce del presente mes*, Cartagena, Imprenta del Consulado, 1811, pp. 24-25; "Cartagena 14 de Junio", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 10, junio 18 de 1812.
26. *Actas del Serenísimo Colegio Constituyente y Electoral de la Provincia de Cundinamarca. Congregado en su capital la ciudad de Santafé de Bogotá para formar y establecer su Constitución*, Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1811, pp. 11-12; José María García de Toledo, *Defensa de mi conducta pública y privada...*, pp. 39-40; "Cartagena, 14 de junio", *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 10, junio 18 de 1812.

Disponiendo del proyecto de Constitución, en la capital provincial los diputados comenzaban entonces las deliberaciones, cuya duración precisa ignoramos en la mayor parte de los casos. Sabemos, eso sí, que en la discusión del proyecto de Constitución para Cartagena el cuerpo encargado tardó dos meses, mientras que el primer texto cundinamarqués el Colegio lo debatió poco más de un mes, en tanto que en Tunja se demoró apenas algo más de dos semanas, y en Neiva un mes y medio.[27] Es de resaltar que las discusiones en el seno de esos cuerpos constituyentes parecen haberse desarrollado dentro del ánimo de llegar rápidamente a acuerdos, esto es, de no exacerbar las diferencias. Nos lo sugiere, de un lado, las grandes precauciones tomadas por las autoridades cartageneras cuando decidieron iniciar el procedimiento para elaborar su Constitución, y del otro, la armonía que parece haber reinado en la reunión cundinamarquesa de 1811 pese a que en el Colegio Constituyente tuvieron asiento partidarios destacados de la solución federativa así como otros diputados celosos de la preponderancia de Santafé. Y es que la manera expedita de ir aprobando bloques de artículos, las ritualidades en que se inscribieron las sesiones –tanto en Santafé como en Antioquia los diputados entonan juntos el himno *Veni creator spiritus* antes de comenzar cada sesión–, el destacado rol otorgado a los redactores de los proyectos, la premura por culminar las labores,[28] todo parece haber estado orientado, como bien lo observa Daniel Gutiérrez, a circunscribir lo mejor posible la peligrosa situación a la que quedaba sometido un cuerpo político que pretendía darse un nuevo orden pero que mientras tanto quedaba despojado de normas, en riesgo de ser devorado por sus propias disensiones.[29]

Habiendo sido aprobado el articulado por parte del respectivo Colegio Constituyente, se daba por formada una Constitución, pues parece haber predominado en el conjunto neogranadino el supuesto de que los diputados reunidos en aquellos cuerpos habían recibido la autorización suficiente para dictar la Constitución, de manera que una vez aprobada por el cuerpo encargado, entraba en vigencia. Había necesidad de todas maneras de hacerla "notoria al público", como indicaron las autoridades de Cundinamarca cuando describieron las actividades realizadas en mayo de 1811 para tal efecto. En la capital de esta provincia dichos actos de promulgación consistieron en la lectura de un bando y en la realización de un desfile por las calles principales, al final del cual el presidente del Estado ofreció un discurso. En Cartagena, al año siguiente, la ceremonia de promulgación fue similar, pues también tuvo lugar un desfile de las principales autoridades, aunque allí el presidente gobernador regó monedas a su paso. En Antioquia este mismo año, aunque los diputados se daban por plenamente autorizados para dar a la provincia su Constitución, se ordenó que en cada departa-

27. Un resumen de las actividades de los colegios constituyentes, en Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional*, pp. 44-45.
28. Los únicos colegios constituyentes de los que se conocen en detalle sus actividades son los de Cundinamarca y Antioquia. A propósito ver, *Actas del Serenísimo Colegio Constituyente y Electoral de la Provincia de Cundinamarca...*; Daniel Gutiérrez, comp., *Las asambleas constituyentes de la independencia*, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia / Universidad Externado, 2010, pp. 239-356.
29. Daniel Gutiérrez, comp., *Las asambleas constituyentes de la independencia*, pp. 25-26.

mento las autoridades leyeran el texto a los vecinos, con lo cual se consideraba aceptado por el pueblo. Hubo dos ocasiones, sin embargo, en que la Constitución al parecer no se consideró debidamente establecida sino tras la aprobación popular. La primera fue en el Socorro en 1810 cuando al "pueblo" reunido a propósito en la capital provincial se le leyó el acta constitucional recién elaborada y se le preguntó si quería ser gobernado por ella y si la obedecería, algo similar a lo ocurrido en Neiva en 1812.[30]

Las constituciones muchas veces debieron ser juradas por los funcionarios principales, que mediante dicha ceremonia eran llamados a reconocer que cumplirían y harían cumplir las normas contenidas en el texto. La idea de que era necesario expresar tal adhesión aparece muy temprano: en el Socorro al parecer los funcionarios, incluidos los curas, fueron convocados a jurar el acta constitucional de agosto de 1810, y disposiciones similares se tomaron en Cundinamarca y Tunja en 1811, en Cartagena y Neiva en 1812, en Antioquia y Mariquita en 1815.[31] El hecho de que varias constituciones neogranadinas hubieran sido juradas por las autoridades puede inducir a pensar que se trata de ceremonias idénticas a aquellas mediante las cuales la sociedad había jurado lealtad al monarca español. Nada menos atinado. No se trata solamente de que la ritualidad y los sujetos que realizan unas y otras ceremonias son claramente distintos, puesto que en la promulgación de las constituciones la iglesia tiene un rol menor cuando no se prescinde de ella, y que ahora cada funcionario jura personalmente reconocer la Constitución, diferenciándose así de la jura del monarca, la cual hacía un cabildo o corporación a nombre de un cuerpo de vasallos. Con la Revolución neogranadina deja de ser posible pensar que la adhesión y el respeto a las autoridades y las leyes puedan ser reconocidos por una corporación a nombre del conjunto de sus miembros, como lo había sido en el orden monárquico. Pero la diferencia más importante radica en las nociones que hay en juego y en la naturaleza de aquella potencia que es reconocida mediante el acto de juramento. El monarca había sido jurado en tanto que potencia colocada por encima de la

30. Carta de José Gregorio Gutiérrez, mayo 19 de 1811, en Isidro Vanegas, comp., *Dos vidas, una revolución. Epistolario de José Gregorio y Agustín Gutiérrez Moreno (1808-1816)*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2011, p. 211; *Semanario Ministerial del Gobierno de la Capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada*, Nos. 15, mayo 23 de 1811; Gabino Charry, comp., *El centenario de Neiva. 1814-1914*, Garzón, Tipografía de la Diócesis, 1914, pp. 33-37; *Repertorio Histórico*, año 5, n.° 5-8, agosto 11 de 1913, Medellín, pp. 358-362; "Cartagena", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 17, agosto 6 de 1812; "Mompós, septiembre 20 de 1812", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 28, octubre 22 de 1812.

31. Archivo General de la Nación, Sección Archivo Anexo, Fondo Historia, t. 11, ff. 249r-251r; Jorge Tadeo Lozano, comp., *Documentos importantes sobre las negociaciones que tiene pendiente el Estado de Cundinamarca para que se divida el Reyno en departamentos*, Santafé de Bogotá, Imprenta Real de D. Bruno Espinosa de los Monteros, 1811, pp. 30-33; "Documentos relativos a la ocupación de Tenerife. Núm. 4", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 38, suplemento, diciembre 31 de 1812; *Archivos*, n.° 5, diciembre de 1972, Bogotá, pp. 59-65; Gabino Charry, comp., *El centenario de Neiva...*, pp. 33-37; "Antioquia. Acta del Colegio convocado para revisar la Constitución", en *Gazeta Ministerial de la República de Antioquia*, n.° 24, marzo 5 de 1815, Medellín; *Constitución de Mariquita*, Santafé de Bogotá, Imprenta del Estado, 1815, p. 40.

sociedad y sin el concurso de esta: se juraba no para erigirlo en monarca sino para ratificar una subordinación preexistente. Con la Revolución, la Constitución que juran los funcionarios es el producto de la voluntad de la sociedad expresada a través de los diputados en los colegios constituyentes. Así, mientras que el monarca había sido reconocido como una fuerza que *instituía a la sociedad*, ahora la Constitución es reconocida como una fuerza *instituida por la sociedad*, la cual, siguiendo ciertas reglas puede ser modificada. Ahora se jura para reconocer el inicio de una relación de subordinación a una norma que nace en el momento presente, no la adhesión a una figura a la que ya habían jurado los ancestros y cuyo acatamiento no había sino que renovar. Una Constitución, pues, se jura para indicar la ruptura con la antigua lealtad al rey, para simbolizar la adhesión personal al nuevo orden, para permitir que los amigos del nuevo orden puedan ser distinguidos de aquellos que guardan reservas o simplemente lo repudian. La jura de la Constitución revela, además, una dimensión fundamental de la política de la época: la pertenencia a la comunidad política no puede ser marcada de manera pasiva: se requiere un involucramiento activo en su destino: de ahí que los ciudadanos no solo estén obligados a tributar, a militar en los cuerpos armados del Estado, a participar en las elecciones, sino incluso a mantener una opinión favorable al nuevo orden y las nuevas instituciones. Tal imperativo unanimista no tiene nada de raro en el mundo de entonces, si nos detenemos a ver el conjunto europeo o incluso Estados Unidos, por no hablar de otros países.

Solo un reducido grupo de personas, ciertamente, estuvo involucrado en la discusión y elaboración de las constituciones, e incluso en el reclamo de los derechos y libertades consagrados en ellas. Pero eso no significa que el fenómeno constitucional se hubiera quedado restringido a ese pequeño grupo, puesto que dichas constituciones sintetizaban todo un orden nuevo, y para bien y para mal prácticamente nadie podía permanecer al margen de él. A partir de las normas que él plasmó, vio la luz todo un conjunto de instituciones. En este sentido, el orden constitucional cambió muchos aspectos particulares de la vida de las personas, como el tipo de tributos que debían pagar al gobierno, el tipo de instituciones al cual debía acudir para tramitar sus litigios, la forma de intervención que podía tener en el nombramiento de las autoridades e incluso la manera como debía tratar a estas. Pero el alcance del constitucionalismo fue mucho mayor porque simultáneamente introdujo toda una serie de valores y de nociones nuevas y diametralmente distintas al orden monárquico, las cuales se pusieron en marcha a través del cuerpo social, incitando a reclamar derechos y libertades enteramente inéditas, e incluso a comportarse de manera distinta.[32]

UN CONSTITUCIONALISMO UTOPISTA

Entre los líderes de la Revolución neogranadina son perceptibles dos maneras contrapuestas de concebir una Constitución, y por ende dos maneras contra-

32. Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional*, pp. 85-91.

puestas de concebir los alcances de la propia Revolución. Para los pragmáticos, como Simón Bolívar y Antonio Nariño, una Constitución debía ser un canon que reflejara el medio físico, el estado de ilustración, las costumbres del pueblo al cual iban dirigidas las normas. Para los utopistas, como Miguel de Pombo o Joaquín Camacho, una Constitución era un canon de lo que la sociedad debía llegar a ser, sin que por ello desconocieran las condiciones en que iba a asentarse la norma y las dificultades que tal horizonte entrañaba. Para los primeros, contemporizadores con elementos importantes del orden antiguo, la Constitución debía ser un espejo de la sociedad, no debiendo contener ella sino las leyes que se acomodaran a un determinado pueblo. Para los segundos, intransigentes novadores, la Constitución debía ser una catapulta que lanzara a la sociedad hacia el futuro, debiendo ella contener las mejores leyes, no simplemente aquellas con las cuales la sociedad pudiera compaginarse. En contra de lo que se tiende hoy a pensar, en este punto crucial los utopistas predominaron abrumadoramente, como lo muestra la completa soledad en que se encontró Nariño cuando quiso que la segunda Constitución de Cundinamarca no adoptara el régimen democrático, o la poca simpatía que encontró el alegato de Bolívar en su Manifiesto de Cartagena de que la Constitución de Estados Unidos era inadecuada a estas latitudes.[33]

El constitucionalismo que vino a predominar con la Revolución neogranadina entrañaba por lo tanto un profundo distanciamiento respecto a los valores, las costumbres, los recursos materiales y las instituciones en que habían sido formados los hombres que integraban la sociedad llamada a ser regida por el nuevo canon. La brutal fractura implícita en ese *utopismo constitucional* lo ponía en riesgo de ser impotente para cambiar algo o en el de desencadenar el caos, como lo advirtieron los pragmáticos y al parecer lo avizoraron sus mismos adalides. Pero aquel constitucionalismo fue quizá la expresión más brillante de una revolución auténtica que seguramente no hubiera podido serlo de haber aceptado diluir las ilusiones de instituir un nuevo régimen político que albergara unos derechos y libertades a la altura de las naciones más avanzadas de la época.

El constitucionalismo de la Revolución neogranadina contenía una abrupta ruptura respecto al orden antiguo en primer lugar porque daba constancia del hecho de que a lo largo del antiguo virreinato se habían establecido regímenes democrático representativos, o formas de gobierno popular representativo, como solía decirse en ese momento. La institución de un régimen político con el pueblo como soberano contenía de hecho todas las claves y todas las novedades aportadas por la conmoción revolucionaria, puesto que esa figura del pueblo soberano devino la medida de todo el orden que comenzó a construirse sobre los antiguos elementos de una sociedad fundada en la desigualdad y que había venerado al rey como una potencia cuasi divina. Ahora, ese pueblo tenía por unidad de base jurídica y política no la corporación sino el individuo abstracto, cuya reali-

33. Los artículos de Antonio Nariño criticando al Colegio Electoral Revisor de Cundinamarca por quitar de la Constitución la "monarquía representativa" en *La Bagatela*, Nos. 30, 32, enero 19, febrero 2 de 1812, Santafé de Bogotá.

zación quedó cifrada en la posibilidad de que él gozara de las más amplias libertades y derechos.

Pero los forjadores de ese constitucionalismo que ambicionaba regenerar la sociedad neogranadina, la cual a sus ojos había sido envilecida por tres siglos de dominación de la España monárquica, no desconocían las dificultades a las cuales se enfrentaría su tentativa. En un periódico santafereño alguien escribió: "Los hábitos antiguos, y las preocupaciones de un tiempo inmemorial, no se borran con una ley, o con una Constitución democrática. Esta es la obra lenta de los años, y de la ilustración".[34]

TEXTOS CONSTITUCIONALES Y CUERPOS CONSTITUYENTES

Año	Jurisdicción	Carácter del texto	Fechas de referencia
1810	El Socorro	Acta constitucional para la provincia (manuscrito)	Agosto 15: aprobación del texto y lectura de él al "pueblo", quien aceptó ser gobernado mediante sus preceptos.
1811	Cundinamarca	Constitución para la provincia (impreso)	Enero 20: aprobación del reglamento para la elección de los diputados. Febrero 27: instalación del Colegio Constituyente. Abril 2: finalizan las deliberaciones. Mayo 12: actos de promulgación en Santafé.
1811	Antioquia	Reglamento de Constitución Provisional (manuscrito)	Junio 27: aprobación por las autoridades de la provincia.
1811	Provincias Unidas	Acta de federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (impreso)	Noviembre 27: aprobación del Acta por parte de los diputados de las provincias.
1811	Tunja	Constitución para la provincia (impreso)	Noviembre 21: instalación de la Asamblea Constituyente. Diciembre 9: finalizan las sesiones.
1812	Antioquia	Constitución para la provincia (impreso)	Diciembre 29-1811: Comienza sesiones el Colegio Constituyente. Marzo 21: la aprueban los representantes de los pueblos. Mayo 1: es "aceptada por el pueblo".
1812	Pamplona	Constitución para la provincia (no se conoce el texto)	Octubre 17-1811: comienza a reunirse el Colegio Constituyente. Febrero: hacia este mes la Constitución ha sido terminada.
1812	Cundinamarca	Nueva Constitución para la provincia (impreso)	Diciembre 23-1811: instalación del Colegio Revisor. Abril 17: la firman los electores de los partidos de la provincia. Julio 18: es confrontada, corregida y examinada con su original por el Senado.

34. "Variedades. Breves observaciones sobre el sistema político de la Nueva Granada", en *Correo de la Nueva Granada*, n.º 15, enero 16 de 1816, Santafé de Bogotá.

1812	Cartagena	Constitución para esa provincia (impreso)	Julio 1-1811: un grupo de vecinos pide la formación de una Constitución. Enero 21: instalación de la Convención Constituyente. Abril 15: Manuel Benito Revollo presenta el proyecto de Constitución. Junio 14: la firman los representantes de los pueblos. Agosto 1: promulgación en la capital de la provincia.
1812	Neiva	Constitución para la provincia (no se conoce el texto)	Diciembre 17-1811: inicia sesiones el Colegio Constituyente. Febrero 4: finaliza sesiones el Colegio Constituyente. Febrero 16: promulgación en la ciudad de Neiva.
1812	Casanare	Constitución para la provincia (no se sabe si fue elaborada y aprobada)	Abril 23: el Colegio Electoral y Constituyente realiza su primera sesión.
1812	Citará	Constitución para la provincia (no se sabe si efectivamente fue elaborada y aprobada)	Mayo 17: instalación del Colegio Electoral y Constituyente.
1814	Nóvita	Reglamento para la forma de gobierno de la provincia (manuscrito)	Febrero 23: aprobado por los diputados de las distintas localidades.
1814	Popayán	Proyecto de Constitución para la provincia (manuscrito)	Junio 4: el Colegio Electoral y Constituyente anuncia que por ahora no se dedicará a discutir el proyecto de Constitución.
1815	Pamplona	Reglamento para el gobierno provisorio de la provincia (impreso)	Mayo 17: aprobado el Reglamento.
1815	Antioquia	Constitución provisional para la provincia (impreso)	Junio 13: instalación de la Convención Constituyente Revisora. Julio 4: el texto es aprobado por los diputados de los departamentos.
1815	Cundinamarca	Reforma de la Constitución de 1812 (impreso)	Junio 1: inicia deliberaciones el Colegio Revisor y Electoral. Julio 13: es aprobada la revisión.
1815	Mariquita	Constitución para la provincia (impreso)	Junio 21: aprobada por los electores de las distintas jurisdicciones.
1815	Neiva	Constitución para la provincia (manuscrito)	Agosto 31: es aprobada por los diputados a la Asamblea Electoral y Constituyente.

Fuentes: Isidro Vanegas, comp., *El constitucionalismo revolucionario 1809-1815*, 2 vols., Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2012.

Tercera parte

ESTUDIOS DE CASO

1812	Cartagena	Constitución (no se conoce el texto) (impreso)	
1812	Neiva	Constitución para la provincia (no se conoce el texto)	
1812	Casanare		
1812	Citará		
1814	Novita	Reglamento para el gobierno provisorio de la provincia (manuscrito)	
1815	Pamplona	Reglamento para el gobierno provisorio de la provincia (impreso)	
1815	Antioquia	Constitución provisional para la provincia (impreso)	
1815	Cundinamarca	Reforma de la Constitución de 1812 (impreso)	
1815	Medellín	Constitución para la provincia (impreso)	
1815	Neiva	Constitución para la provincia (manuscrito)	

Fuente: Isidro Vanegas, comp., *El constitucionalismo revolucionario 1809-1816*, 3 vols., Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2012.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN QUITO

El Pacto quiteño de 1812: algunas reflexiones en torno al primer constitucionalismo ecuatoriano

Federica Morelli

INTRODUCCIÓN

El Ecuador representa un caso muy interesante para estudiar el primer constitucionalismo del mundo hispánico. Los documentos constitucionales que se redactan durante la crisis de la monarquía española –a partir de 1808 y hasta 1822– son el resultado evidente de la interacción entre los modelos que proceden de varias experiencias occidentales de la época moderna y los acontecimientos y circunstancias locales. En efecto, entre estos documentos, además del *Pacto* quiteño de 1812 –considerada como la primera Constitución del Ecuador– hay que incluir el *Reglamento Constitucional* de la provincia de Guayaquil y el *Plan de Gobierno* de Cuenca, ambos de 1820. Mientras que en el primero se hace referencia a un modelo republicano urbano, adaptándolo a un espacio en disgregación, en la fase sucesiva el modelo gaditano parece el más adecuado para responder a la cuestión crucial de la representación del territorio. Aun en estos casos, estamos sin embargo frente a una readaptación del modelo liberal español a un contexto que, a causa de las guerras, se había fragmentado profundamente.

Se trata de un constitucionalismo sin nación, o sea que no se construye sobre un territorio culturalmente homogéneo y espacialmente definido, sino sobre un territorio fragmentado y políticamente indefinido. Nos encontramos, así, frente a un desafío doble: por un lado, la tentativa de la Constitución española de 1812 de construir una nación transatlántica, transformando la antigua monarquía en nación; por el otro, la inexistencia, después la desaparición de las jerarquías territoriales coloniales, de un espacio nacional, y la presencia de varios espacios fragmentados, que intentan rearticularse en torno a algunas ciudades y a los acuerdos entre estas. La Constitución sirve, en este caso, no tanto para fundar un nuevo poder público y legitimar así su ejercicio, sino para reglar y articular las fuerzas preexistentes.

Desde esta perspectiva, la experiencia ecuatoriana quizá representa uno de los casos más relevantes para explicar la complejidad del proceso de formación estatal en territorios que pertenecían a ese gran conjunto político multicomunitario, que era la monarquía española. Aunque el nuevo Estado se forma *grosso modo* en los límites de la antigua Audiencia, el análisis de este período nos

muestra que no hay una coincidencia automática entre Audiencia y nación, y que los procesos de articulación de los espacios son mucho más complejos de lo que parecen a primera vista. Si miramos el proceso que va de la crisis monárquica de 1808 a la incorporación de la Audiencia a la Gran Colombia, podemos averiguar cómo, a lo largo de estos años, varios y distintos proyectos se entremezclaron; sin embargo, ninguno de ellos preveía la independencia de este conjunto político que será el Ecuador, a partir de 1830.

Estas experiencias constitucionales nos muestran que el tránsito de la monarquía española a los Estados nacionales no fue tan simple y lineal, como algunas teorías sociales e historiográficas sostienen. En primer lugar, por la dificultad de definir el conglomerado que fue formándose con la expansión de la monarquía desde finales del siglo XV a fines del XVIII. En segundo lugar, por las características que acompañan al proceso de desagregación política del imperio durante este último siglo. La de Cádiz no fue la única solución que se ofreció a la crisis monárquica; los distintos territorios idearon diferentes modos de recomponer el cuerpo político tras la ruptura producida por las abdicaciones de Bayona. Se trata de experimentos que dieron lugar a toda una serie de resultados territoriales y constitucionales, que no necesariamente encajaban con lo que *a posteriori* fue configurado como lo "nacional".

El *Pacto* quiteño de 1812 es un ejemplo muy significativo de un constitucionalismo sin nación. El empleo del mismo término, *pacto*, en lugar de *Constitución*, en una época en la que este último se utilizaba ampliamente, no es casual y responde a una elección precisa de sus autores. Por un lado, ellos no querían instituir una comunidad política distinta de la nación española; por el otro este texto tenía un carácter provisional en el sentido de que se esperaba a que otros cuerpos territoriales se agregasen para formar una unión más grande. Lamentablemente no disponemos de los documentos que nos expliquen los motivos de fondo de determinadas decisiones, inclusive porque fue el fruto de un único autor: Miguel Antonio Rodríguez. En efecto, la Constitución fue aprobada por un congreso ya establecido en 1810 y constituido por los representantes de los cabildos civil y eclesiástico, del clero, la nobleza, y los cinco barrios de Quito y las capitales provinciales de la Sierra (Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Guaranda y Alausí) que habían reconocido el poder de la segunda Junta quiteña, instituida en 1810.

Esta forma de proceder nos indica claramente que no hubo un verdadero *poder constituyente*, elegido con el objetivo de redactar una Constitución. El enigma del poder constituyente no concernía solo al caso quiteño, sino a toda la monarquía y remitía al grave problema de cómo definir el nuevo sujeto de imputación de la soberanía, dada la ausencia del monarca. Elías Palti, al analizar algunos de los problemas que debieron enfrentar los diputados de las Cortes de Cádiz, destaca que entre ellos hubo uno "que no se deja de nombrar, que aparece simplemente imposible de definir" y que se trata precisamente de "la idea de un poder constituyente".[1] El autor sostiene que esta laguna conceptual no se debía única-

1. Elías Palti, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, p. 92.

mente a la persistencia de imaginarios tradicionales, sino a las paradojas que encerraba la novedosa premisa de que existía ahora un pacto instituyente, que no reconocía ninguna legalidad preexistente, sino que actuaba a través de un Congreso que hablaba en nombre de una voluntad nacional, que decía representar, pero a la cual el mismo Congreso le tocaba instituir. Tales paradojas, que aquellas Cortes no pudieron aclarar, se hicieron más apremiantes en los procesos constituyentes hispanoamericanos, porque al enigma de aquello que parecía imposible de definir se sumó la interrogante sobre aquello que se debía representar.

La compleja definición del nuevo sujeto de imputación de la soberanía está al centro del *Pacto* de 1812. Para comprender a fondo sus artículos y demostrar que se trata de una primera respuesta a la crisis de la monarquía y a la fragmentación del territorio que esta había provocado, el ensayo se divide en dos partes. En la primera, se analiza el texto de 1812 a la luz de los profundos cambios ocurridos en el territorio de la Audiencia, a raíz de la crisis de 1808, y también a la luz de la evolución de la cultura política, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. La segunda parte, en cambio, trata de poner en evidencia algunos rasgos del texto que se encuentran también en otras constituciones de la época, y que remiten a una cultura jurídica compartida por el mundo hispánico.

LA MONARQUÍA FEDERATIVA

Como lo indica el título –*Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*–, el nuevo Estado, fundado en la unión de las voluntades de los cuerpos territoriales, no nacía de una alianza cultural, sino del acuerdo esencialmente político entre las provincias, que constituían los verdaderos sujetos soberanos de este modelo. No solo estaban representadas en la principal institución (en razón de dos por Quito y uno por cada una de las restantes ciudades), el Congreso Supremo (encargado no solo de velar por la aplicación de la carta, sino también de nombrar a los titulares de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como explican los artículos 10 y 11), sino que también tenían el derecho de participar de manera determinante en la formación y aprobación de las leyes, ya que estas tenían que ser aprobadas por unanimidad del cuerpo legislativo (art. 41).[2]

Aun cuando dicho pacto nunca fue aplicado por la entrada de las tropas realistas en Quito, al final de 1812, se trata de un documento de gran interés, en tanto nos permite comprender la evolución del concepto de Estado, o de gobierno mixto, en los territorios americanos durante la crisis del imperio. Así, se constata que la fragmentación territorial provocada por la crisis de la monarquía forzó a los habitantes de Quito a sobrepasar las teorías tradicionales del Estado mixto, según las cuales el monarca compartía la soberanía con las instituciones repre-

2. Para un análisis más detallada del Pacto quiteño, véase Federica Morelli, "La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto", en *Revista de Indias*, vol. LXII, n.° 225, 2002, pp. 335-356.

sentativas del reino, y proyecta la puesta en práctica de una especie de república confederal, en el seno de la monarquía.

Si a menudo se ha visto en el artículo 2 del *Pacto* la voluntad de construir un Estado independiente,[3] semejante interpretación no contradice el artículo 5, que reconoce a Fernando VII como monarca del nuevo Estado.[4] No se trata, como la historiografía ha insistido durante mucho tiempo, de un artificio que escondía fines más "revolucionarios". El estudio de los argumentos expuestos por las juntas americanas revela, en efecto, que el uso de un lenguaje legal y constitucional tenía un significado propio a favor de la autonomía. En realidad, el término "independencia" del artículo 2 del *Pacto*, no se refiere tanto a la monarquía española, sino más bien a otros territorios americanos, y más en concreto a Perú y a Nueva Granada. Si se les interpreta a la luz del contexto de crisis y de sus consecuencias, los artículos dejan de parecer contradictorios y, desde entonces, se comprende mejor cómo pudo proclamarse que la forma de gobierno "es y será siempre representativa" (art. 3) y, a la vez, que Fernando VII sigue siendo el soberano legítimo. Los habitantes de Quito intentaron construir una república en el sentido clásico del término, vale decir, un gobierno compuesto por sus tres partes tradicionales: el uno, los varios y los muchos. Si el Congreso Supremo estaba calcado sobre el modelo de los Consejos Grandes y Consejos Mayores de las ciudades-estado italianas (Florencia y Venecia), instituciones que procedían al reparto de todas las magistraturas o cargos estatales en nombre de los "muchos", los demás componentes del gobierno mixto, el "uno" –en forma de presidente– y los "pocos" –representados por un Senado y un tribunal de justicia–, ejercían respectivamente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y Judicial. Así, el fin de los autores del *Pacto* era construir un gobierno de forma republicana que permanecería en el interior de una monarquía, al percibirse esta última como garantía a la vez de una mayor autonomía y de una mayor estabilidad.

Estos proyectos políticos no hacen referencia al antiguo modelo "federativo" de las monarquías compuestas, pues contienen algunos elementos de novedad, como la Constitución escrita, la representación política, la separación de poderes. La crisis de la monarquía ofreció la oportunidad de poner en marcha los proyectos de reformas del imperio que habían sido debatidos por la ilustración europea y americana durante las últimas décadas del siglo XVIII. El debate sobre el futuro de los imperios, y especialmente sobre las maneras de conservarlos como consecuencia de la guerra de los Siete Años y de la independencia norteamericana, había generado una nueva idea de monarquía "federativa" en la que los diferentes territorios estarían integrados gracias al comercio y gozarían de una

3. "Este Estado de Quito es y será independiente de cualquier otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior, reservando a la disposición y al acuerdo del Congreso General todo lo concerniente al interés público de toda América o de los Estados que deseen confederarse".

4. "Como prueba de su antiguo amor y de su constante fidelidad a la persona de sus Reyes pasados, este Estado afirma que reconoce y reconocerá como monarca suyo al señor don Fernando Séptimo desde el momento en que, libre de la dominación francesa y ajeno a toda influencia amistosa o de parentesco con el tirano de Europa, pueda reinar sin perjuicio para esta Constitución".

amplia autonomía política, que iba hasta la independencia.[5] Entre José del Campillo y Pedro Rodríguez Campomanes, pasando por una serie nutrida de escritores que combinaban la teoría y la práctica de la política, trataron de ofrecer una imagen que superara la monarquía barroca centrada en la razón religiosa, y la acercara a la modernidad de un imperio comercial. No pocos intelectuales españoles manifestaron en las décadas finales del setecientos la sensación de que, efectivamente, había ya periclitado no solo el sueño de la *monarchia catholica* sino también el sentido de una gigantesca monarquía controlada desde Madrid. Baste como referencia las reflexiones que Valentín de Foronda hizo al respecto, en 1800, y que publicó solo en 1813. Su argumento era plenamente moderno en términos ilustrados, pues proponía quedarse solamente con aquellos territorios con sentido comercial y prescindir del peso muerto del resto de las provincias americanas, para así poder cohesionar mejor la parte nacional de la monarquía, que no era otra que la española peninsular.[6]

El pensamiento de Foronda es reflejo de hasta qué punto se había asentado entre los intelectuales españoles una imagen de la monarquía que, prescindiendo absolutamente de sus fundamentos misionales, la entendía viable únicamente como imperio comercial. Se implicaron en su promoción no solo autores peninsulares, sino también autores americanos que ponderaban mucho las ventajas de un circuito comercial liberado que vinculara el Atlántico con el Mediterráneo y el mar de China. Estos autores, algunos criollos y otros peninsulares afincados en América, como Manuel Belgrano, Manuel de Trujillo o Victorián de Villava, hicieron de la liquidación del régimen monopolista el fundamento de una nueva moral imperial que de la libertad de producir y comerciar podía pasar también a inferir la libertad de gestionar intereses locales mediante instituciones propias.[7]

Este debate, que tuvo sus repercusiones también en Quito, es fundamental para entender el modelo federativo de la monarquía al que se hace referencia durante la crisis de la monarquía, no es solo el que deriva de la idea de un antigua constitución histórica, de un especie de *pactismo* de antiguo régimen entre la Corona y sus territorios, o sea del antiguo modelo federativo de los Habsburgo. Se trataba también de un modelo más moderno que derivaba del debate acerca de la reforma de los imperios y de las varias propuestas, como la del conde de Aranda, de convertir la vieja monarquía católica en algo que recuerda a una federación blanda, una suerte de *Commonwealth*. Es obvio que este tipo de Commonwealth preveía una autonomía más amplia de los territorios americanos con respecto a España, una autonomía que habría llevado a una "emancipación moderada".

5. Cfr. Federica Morelli, "La redefinición de las relaciones imperiales: en torno a la relación reformas dieciochescas/independencia en América", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, 2008. [En línea], 17 de mayo de 2008.
6. Valentín de Foronda, "Carta sobre lo que debe hacer un príncipe que tenga colonias a gran distancia" (1800), en V. de Foronda, *Escritos políticos y constitucionales*, Bilbao, UPV / EHU, 2002.
7. José María Portillo, "Entre la historia y la economía política: orígenes de la cultura del constitucionalismo", en Carlos Garriga, coord., *Historia y Constitución. Trayectorias del constitucionalismo hispano*, México, CIDE / Instituto Mora / El Colegio de México / El Colegio de Michoacán / ELD / HICOES, 2010, pp. 227-258.

Por lo tanto, la idea de un soberano sometido a las leyes procedía no solo del debate acerca de las Leyes Fundamentales y de la Constitución histórica, sino también de la introducción en los territorios de la monarquía de la economía política. Una de las principales novedades del proyecto reformista fue, en efecto, la introducción de la nueva ciencia y de los nociones de felicidad pública, prosperidad, mejora material: el énfasis de muchos escritos americanos –memoriales, artículos publicados en la prensa– en el atraso agrícola y comercial y en los medios concretos para solucionar estos problemas, nos da una idea de la amplia difusión de estos conceptos. Esta toma de conciencia sobre la situación de atraso económico y político con respecto a otros países y de interrogarse sobre los medios para superarla funciona como vehículo para la difusión de la ilustración. Concentrándose sobre estos textos, se puede observar cómo se pasa de la "ciencia del comercio" a la "ciencia de la legislación", es decir, cómo la reflexión sobre la economía política lleva al derecho natural y al cuestionamiento de la soberanía absoluta del rey y, por ende, al constitucionalismo.[8]

Alrededor de la tríada "intereses, pasiones, leyes" se articuló tanto en España como en América la reflexión sobre las posibilidades que la nueva ciencia ofrecía a la monarquía, para su regeneración y acoplamiento al mundo moderno. Dejar obrar libremente a los primeros, admitir la existencia de las segundas, concederles un papel benéfico en el progreso de las sociedades, y promover leyes solo en la medida en que fueran necesarias para regular el juego libre de pasiones e intereses particulares era la receta a la que estaban llegando numerosos autores, tanto españoles como americanos. Si se aceptaba que el interés individual y su libre acción formaban el núcleo más duro de todo progreso social, los derechos que se asociaban al mismo sujeto –propiedad, libertad, seguridad– debían concebirse como fundamentos de la acción política encaminada a su protección. Este paso hacia el constitucionalismo debía, sin embargo, completarse, pues hasta ahí podían llegar también quienes concluían que era el príncipe y sin más concurso que el de su gobierno a quien tocaba ocupar en exclusiva el ámbito de la política. Fue sobre todo desde la experiencia de las Sociedades Económicas que se atisbó el modo de dotar de contenidos más audaces a la idea de comunicación política entre el príncipe y la sociedad. De ahí el paso a la formulación constitucional de la necesidad de representación es muy breve. Se trataba ya no solo de proponer que las Sociedades Económicas jugasen un papel de comunicación entre el gobierno y la sociedad sino, más en línea con la cultura constitucional que entre América y España se abría paso, se manifestaba la urgencia de reformar el orden interno de la monarquía de modo que tuviera cabida en él la actividad política de los ciudadanos.

En Quito, el debate sobre la economía política se desarrolló en la universidad, alrededor de la cátedra de "política", inaugurada por el obispo Pérez Calama, y la *Sociedad Económica de los Amigos del País* y su órgano de publicación –las *Primicias de la cultura de Quito*, el primer periódico de la Audiencia–. Según

8. Federica Morelli, "De la ciencia del comercio a la ciencia de la legislación: la ruta napolitana hacia la reforma de la monarquía (siglo XVIII)", en A. Dubet y J. J. Ruiz Ibáñez, edits., *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII). ¿Dos modelos políticos?*, Madrid, Casa de Velázquez, 2010, pp. 57-69.

el obispo, que representa el prototipo del ilustrado católico de esta época[9] y que contribuyó, junto con Eugenio de Santa Cruz y Espejo, a la creación de la *Sociedad Económica* de Quito y a la difusión de numerosas obras de la Ilustración europea, el término "política" se refería tanto a la política gubernamental o pública, como a la económica y la moral:

> Por política gubernativa o pública habéis de entender el arte de gobernar bien un Estado, Reinado o Provincia y la habilidad de manejar los negocios públicos, o por decirlo en otros términos: es la ciencia de los medios o conocimientos de los medios más propios para hacer un Estado formidable y felices a sus habitantes. La Política gubernativa considera al hombre en calidad de ciudadano unido en sociedad con todos aquellos que componen el propio Estado, Patria o Nación. Su objeto es la utilidad común de los individuos, combinando esta con la de cada particular hasta lo máximo posible.[10]

Además, para favorecer la formación de un debate público sobre estos temas, propone la apertura de las clases de política a un público amplio. Es decir, dicha cátedra no debía tener el único fin de formar buenos funcionarios y legisladores, sino que también debía construir una opinión pública libre:

> A esta cátedra han de asistir no solamente los teólogos y juristas jóvenes, sino que se ha de dar permiso para que asistan todos los ciudadanos que quieran, sean jóvenes que ancianos, pues todos aprenderán mucho. Y también se les ha de permitir que vayan en cualquier traje y que en el aula no haya distinción de asientos. Esta cátedra, en el modo expresado, viene a ser principio o ensayo para la Sociedad Económica de Amigos del País.[11]

La difusión de estos escritos transformaba la economía política en una ciencia universal: aunque cada país presentaba sus problemas específicos, la comparación con otros contextos se volvía indispensable para solucionar los problemas. En lo sucesivo, según este criterio, ninguna nación podría contar exclusivamente sobre sus recursos intelectuales para discutir de economía política[12]. Además, la circulación de estas obras contribuía a cambiar la naturaleza de la disciplina: en lugar de ser considerada como un simple asunto de Estado, que servía principalmente a incrementar las finanzas de la monarquía y que se presentaba generalmente bajo la forma de memorándum (o sea, de relatos escritos con cir-

9. Tras licenciarse en Teología y Filosofía en Salamanca, se trasladó en 1765 a América, donde fue nombrado rector de uno de los más importantes colegios mexicanos: el palafoxiano de Puebla. Más tarde se le trasladó a Valladolid en la diócesis de Michoacán donde, en calidad de visitador general de la diócesis, contribuyó a la renovación de los estudios seminaristas, siendo uno de sus mejores discípulos el padre Miguel Hidalgo Costilla. Sobre la obra de Pérez Calama en Michoacán, véase Germán Cardoso Galué, *Michoacán en el siglo de las luces*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1973.
10. "Edicto exortatorio del Illmo. Dr. Dn. José Pérez Calama sobre la execución del Auto de Buen Gobierno que en 9 de Agosto mandó publicar el M. Y. S. Dn Luis Muñoz de Guzmán, actual presidente de esta Audiencia" (Quito, 1 de septiembre de 1791), en *Anales de la Universidad de Quito*, n.° 59 (1893), pp. 392-400, y n.° 60 (1893), pp. 37-44.
11. José Pérez Calama, *Plan de Estudios*, Quito, Imprenta Raymondo Salas, 1791, p. 29.
12. Sobre este punto, véase John Robertson, *The case for the Enlightenment. Scotland and Naples 1680-1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 357-358.

culación limitada), podía contribuir a la formación de una verdadera esfera pública. De aquí la insistencia sobre la educación y la creación de academias donde los jóvenes podían ser instruidos para que abrazasen la causa de la renovación de la economía.[13]

Desde finales de los años ochenta del siglo XVIII, varios personajes ilustrados –como Mutis, Espejo, Pérez Calama– habían solicitado con insistencia el fin del mercantilismo español y la introducción del libre comercio con el objetivo de impulsar la economía de la Audiencia. El comerciante quiteño Francisco Díez de Abaltrán se había dirigido a la Compañía de las Filipinas (creada en Madrid en 1785 por Cabarrús), a fin de que ampliase su comercio hasta el istmo de Panamá, de manera que Quito pudiese desarrollar sus relaciones comerciales a través de Esmeraldas. En 1803, había repetido sin éxito su petición basándose en la *Ciencia de la legislación* de Filangieri, obra que tuvo una considerable circulación en la Audiencia y en la América española en general.[14] El comerciante quiteño se basaba principalmente en el capítulo XXII del libro II dedicado a los "Obstáculos que ponen al comercio las leyes que dirigen el que las naciones europeas hacen con sus respectivas colonias", donde el napolitano demuestra que la libertad de comercio responde tanto a los intereses de la metrópoli como a los objetivos de justicia, volviendo a lanzar con energía el postulado ético de la igualdad natural de los hombres basado en la igualdad de derechos, incluso en el peliagudo sector de los conflictos comerciales:

> La justicia, yo digo, no puede mirar sin horror un atentado tan claro contra los derechos más sagrados de la propiedad y de la libertad del hombre y del ciudadano, prescrito, autorizado, legitimado por la pública autoridad. Esta tiene, es verdad, el derecho de decidir y determinar soberanamente sobre todo lo que pueda perjudicar o beneficiar al bienestar general de la sociedad. Es una prerrogativa inseparable de la soberanía. Pero la naturaleza misma de esta prerrogativa nos indica el uso que se debe hacer de ella, nos enseña que esta se debe ejercer en beneficio de todos los miembros de la confederación social. Fuera de este caso, el ejercicio de esta prerrogativa deja de ser legítimo; degenera en un acto de tiranía, en un trato de opresión y despotismo [...]. Estos derechos que el hombre adquiere al nacer, que la sociedad y las leyes deben garantizar, que están esencialmente en nosotros y que forman la existencia política, del mismo modo que el alma y el cuerpo forman la existencia física, [...] que deben ser así respetados en la persona de un ciudadano particular, de un simple individuo de la sociedad, ¿podrían estos ser negados a una parte considerable del cuerpo civil, podrían ser proscritos de las colonias de una nación?[15]

13. *Ibíd.*, p. 359.
14. "Cuaderno de Díez Abaltrán", en José Rumazo, edit., *Documentos para la historia de la Audiencia de Quito. Pedro Vicente Maldonado*, vol. VI, Madrid, 1949, pp. 377-434. Sobre la circulación de la obra de Gaetano Filangieri en la Audiencia de Quito y en la América española, véase Federica Morelli, "Tras las huellas perdidas de Filangieri: nuevas perspectivas sobre la cultura política constitucional en el Atlántico hispánico", en *Historia Contemporánea*, n.º 33, 2006, pp. 431-461.
15. Gaetano Filangieri, *La Scienza della legislazione* [1780-1791], edición crítica coordinada por Vincenzo Ferrone, 7 vols., Venezia, Centro di Studi sull'Illuminismo Europeo, 2004, vol. II, pp. 171-173.

La libertad de comercio respondía, por lo tanto no solo a los intereses económicos sea de las colonias que de la metrópoli, sino también a los objetivos de justicia fundados en la igualdad de derecho entre los individuos. En efecto, una de las mayores preocupaciones de los ilustrados fue como conjugar el desarrollo económico con el principio ético de la igualdad natural de los hombres, como conjugar el interés individual y el interés colectivo, o sea la sobrevivencia de la sociedad. La articulación entre economía política y constitucionalismo que se da a partir de finales del siglo XVIII explica la decisión del autor o de los autores del texto de 1812 de crear un conjunto político relativamente independiente al interior de la monarquía. Eso, en efecto, correspondía a la imagen de un nuevo imperio basado en el comercio, o sea a la "federación blanda" a la que habían aludido los intelectuales españoles a los dos lados del Atlántico. El sistema de gobierno ideado por los quiteños durante la crisis –una república confederada al interior de la monarquía– podía perfectamente responder a este ideal.

¿Por qué la confederación? Para contestar a esta pregunta, hay que considerar que el *Pacto* fue concebido en medio de una crisis política inusual, la *vacatio* del rey, que había provocado, a su vez, la ruptura de las antiguas jerarquías territoriales. La ausencia del monarca había determinado, en efecto, la ilegitimidad de las autoridades reales y había, entonces, entregado a los americanos el mismo derecho de formar juntas que tenían los españoles. Pero, debido a que las autoridades nombradas por el rey no eran legítimas, ¿qué derecho tenía la Asamblea de Quito de representar a las demás ciudades de la Audiencia? Entre otros motivos, allí estaban los motivos del fracaso de la primera Junta quiteña y la guerra con las ciudades de Cuenca y Guayaquil. Estos mismos problemas se volvieron a presentar durante la segunda Junta, que se formó en 1810. Tras haber reconocido inicialmente la legitimidad del Consejo de Regencia, la nueva Junta proclamó finalmente la ruptura de los vínculos entre Quito y el gobierno español en diciembre de 1811. Esta ruptura con España volvió a plantear un problema ya presente al comienzo de la crisis: disueltos los vínculos coloniales, ¿qué derecho quedaba a Quito para reivindicar la soberanía sobre la totalidad de los territorios de la Audiencia? La desaparición de las autoridades coloniales había provocado la fragmentación de las correspondientes jerarquías territoriales, otorgando así a cada ciudad idéntico derecho al de la antigua capital a ejercer su soberanía y declararse independiente. Por eso tocaba a Quito convencerlas de que la independencia singular de las provincias sería difícilmente viable, mientras que el sistema de junta –en tanto que asamblea que reunía a los representantes de las diversas provincias, según el modelo de la Junta Central española– haría posible la integración sin la dependencia.

Uno de los objetivos del *Pacto* de 1812 consistía pues en reglamentar este sistema de gobierno, en el que cada ciudad renunciaba a una porción de su soberanía para constituir una unión más estable. Como lo indica el título, el nuevo Estado, fundado en la unión de las voluntades de los cuerpos territoriales, nacía del acuerdo esencialmente político entre las provincias, que, como hemos visto, constituían los verdaderos sujetos soberanos de este modelo.

El fin de los autores del *Pacto* era construir un gobierno de forma republicana que permanecería en el interior de una monarquía, al percibirse esta última

como garantía a la vez de una mayor autonomía y estabilidad. Este proyecto fue entonces un intento de mantener una unidad que, a causa de la crisis de la monarquía y de las guerras, se estaba fragmentando.

¿UN CONSTITUCIONALISMO HISPÁNICO?

El hecho de que se trate de un constitucionalismo sin naciones, o mejor de un constitucionalismo imperial, en el sentido que abarcaba a todos los territorios de la monarquía, es evidente si analizamos algunas características de este texto, que se encuentran en otras constituciones de la época también. Además de la estrecha relación entre Estado y religión católica (art. 5) que se encuentra en todas las constituciones hispánicas de la época, a partir de la Carta de Cádiz, hay tres rasgos muy peculiares que son propios de un constitucionalismo todavía vinculado a la monarquía y que no rompe definitivamente con el Antiguo Régimen: la indefinición del territorio; una concepción esencialmente jurídica de la administración; la incapacidad derogatoria de la Constitución.

Por lo que concierne a la indefinición del territorio, aun si el *Pacto* afirma que el Estado estaba compuesto de las ocho provincias, esta unión no es fija y prevé en el primer artículo que otras provincias puedan unirse o confederarse en el futuro. Esta no es una característica exclusiva del texto quiteño de 1812, sino de muchas constituciones americanas de aquella época, que preveían, en efecto, la posibilidad de mudar el territorio del Estado, federándose o confederándose con otras entidades territoriales. La misma Constitución de la nueva república ecuatoriana, la de 1830, afirma en su segundo artículo que "el Estado ecuatoriano se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una nación con el nombre de República de Colombia". El nuevo Estado, al prever confederaciones con otras entidades políticas, no tenía pues una connotación claramente definida.

Este rasgo es consecuencia no solo de la crisis de la monarquía, y de la fragmentación política que le sucede, sino también de la herencia imperial. El control del espacio nunca había representado un objetivo fundamental de la expansión imperial. Los imperios, especialmente los de le época moderna, estaban compuestos por un tejido lleno de huecos y enclaves. Los espacios que los constituían eran políticamente fragmentados, jurídicamente diferenciados y encerrados en fronteras indefinidas, irregulares y porosas. Aunque los imperios reclamaban el dominio sobre vastos territorios, esta reivindicación estaba temperada por el control efectivo, el cual se limitaba generalmente a franjas, corredores o enclaves estratégicos.[16] En efecto, antes del siglo XIX la territorialidad (o el territorio) no era un elemento que definía la soberanía, sino solo un elemento de ella. No es una casualidad que en la famosa teoría de Bodin sobre la soberanía no encontramos ninguna referencia al territorio. Para el jurista francés, las marcas de la soberanía estaban más bien relacionadas con los poderes jurisdicciona-

16. Sobre este tema, véase Lauren Benton, *A Search for Sovereignty: Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

les del soberano: dictar leyes, actuar como juez, nombrar a los jueces. La naturaleza jurisdiccional del vínculo entre el soberano y sus súbditos, y el hecho de que estos podían estar ubicados en cualquier lugar, hacían que la autoridad no fuera limitada territorialmente. La visión de Bodin era, entonces, compatible con una construcción de la soberanía como espacialmente elástica.

La relativa importancia del territorio en la construcción de la soberanía durante la época moderna es evidente cuando consideramos que muy a menudo las potencias europeas afirmaban y defendían el dominio imperial basándose en reivindicaciones limitadas, estratégicas y simbólicas. Los mismos conflictos inter-imperiales fomentaban un énfasis sobre demostraciones simbólicas de poder y autoridad más que el efectivo control de las fronteras y la creación de instituciones distribuidas a lo largo del territorio. La transición hacia el Estado contemporáneo durante el siglo XIX no eliminó de inmediato esas pautas de desigualdad territorial del Antiguo Régimen. Los distritos civiles y religiosos de la época colonial, que generalmente no vienen remodelados por los nuevos estados, se componían de jurisdicciones que no estaban definidas por límites precisos. Estas no representaban territorios fijos, cuyos confines podían ser establecidos en un mapa; constituían más bien "enclaves flotantes al interior de un espacio borroso".[17] Las constituciones del mundo hispánico de la época no imponen una nueva concepción del territorio, o sea de un espacio unitario delimitado al exterior por fronteras claras y dividido al interior por nuevos distritos administrativos capaces de romper los antiguos vínculos territoriales y sociales. Ellas identifican, más bien, el territorio del Estado como un conjunto de jurisdicciones ya establecidas y al que se pueden añadir otras jurisdicciones.

En América, la indefinición y la fragmentación del territorio provocada por las abdicaciones y las dinámicas políticas sucesivas producen no solo la ruptura de las antiguas jerarquías territoriales sino la dificultad patente de recomponer el espacio. Frente a esta situación, el federalismo apareció como la solución que permitía la traducción de la pluralidad institucional y territorial del imperio a la soberanía moderna fundada en la nación. De aquí, el recurso, durante la crisis de la monarquía –e incluso después de la independencia–, de muchas regiones americanas a la constitución de toda una serie de "conjuntos territoriales compuestos" (federaciones, confederaciones, confederaciones de confederaciones) para defenderse ante amenazas exteriores, evitando, al mismo tiempo, la guerra civil. Muchas constituciones americanas de la primera época republicana, al igual que el *Pacto*, preveían, en efecto, la posibilidad de mudar el territorio nacional, federándose o confederándose con otras entidades territoriales.

Un segundo elemento común a muchas constituciones del mundo hispánico y que se encuentra también en la de Quito, remite a la concepción de los ayuntamientos y de la justicia local como órganos preestatales y preconstitucionales, o sea no instituidos por la Constitución. El artículo 46 afirma a este respecto:

17. Jordana Dym, "Ville set frontières: definir un territoire souverain pour la Fédération de l'Amérique centrale, 1821-1843", en F. Morelli, C. Thibaud y G. Verdo, edits., *Les empires atlantiques des Lumières au Libéralisme (1763-1865)*, Rennes, Presses Universitaires de Reennes, 2009, pp. 159-179.

"Los demás Tribunales inferiores de primera instancia, los de los Corregidores, Alcaldes ordinarios, Jueces de Policía y los Pedáneos no son parte de la Representación Nacional, ni tampoco las Municipalidades que al presente existen, o en adelante se establezcan".

El poder municipal y la justicia local se consideraban, por lo tanto, como distintos de los otros poderes y no como una emanación del Poder Ejecutivo. En la misma constituyente gaditana, hubo un debate muy amplio sobre la naturaleza de ayuntamientos y diputaciones provinciales, las dos instituciones representativas establecidas por la carta de Cádiz y destinadas a garantizar la buena gestión de los intereses y de las necesidades locales. En efecto, dos posiciones extremadamente distintas se enfrentaron entonces: los liberales españoles consideraban los municipios y las diputaciones provinciales como instituciones sujetas al Ejecutivo,[18] mientras que los diputados americanos las miraban como órganos representativos de los pueblos, a igual título que las Cortes lo eran del conjunto de la nación.

La concepción de las instituciones locales como órganos representativos y soberanos no era exclusiva del constitucionalismo hispánico, ya que también en la Constitución francesa de 1791, el *pouvoir municipal* constituía un contrapeso social a un aparato público y estatal que, gracias a la destrucción de las instituciones de Antiguo Régimen, había ampliado enormemente su esfera de acción. En efecto, en esa Constitución, las *communes* y los *officiers municipaux* no se encuentran bajo el título III *"Des pouvoirs publiques"*, sino en la parte de la carta que precede la configuración del aparato público: *"Tout ce qui touche à la qualité du citoyen, à la division du territoire ou même à l'organisation des assemblées primaires ne fait pas partie de la constitution"*; se trata de *"présupposées antérieures à l'établissement public"*.[19] Los constituyentes gaditanos retoman esta idea cuando afirman que el objetivo de crear ayuntamientos y diputaciones era "establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del gobierno, como responsable del orden público, y de la seguridad del Estado, y la libertad de que no se puede privar a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades".[20] Sin embargo, mientras en el caso francés, el reconocimiento de un interés exclusivamente municipal antecedente y distinto del poder estatal terminó bajo el Directorio (cuando una ley del año VIII transformó los municipios en órganos administrativos completamente subordinados al Ejecutivo); en el caso hispánico, este avance se da mucho más tarde, en el curso del XIX; esto hace que los ayuntamientos, aun en los

18. La concepción administrativa de las municipalidades fue defendida por los principales representantes del liberalismo español, tales como Agustín de Argüelles y el conde de Toreno, quienes afirmaron que, habida cuenta de cómo se elegía a los miembros de las mismas, era necesario subordinarlas al control del *Jefe Político*: "Este es el remedio que la Constitución, pienso, intente establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única". *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 10/01/1812, pp. 2590-2591.
19. Sobre este tema, véase Stefano Mannoni, *"Une et indivisible". Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffré, 1994, p. 340.
20. *Proyecto de Constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución*, Cádiz, 1811, p. 5.

Estados independientes, continuasen gozando de mucho poder y se consideren instituciones casi soberanas.

Tanto la carta gaditana cuanto las de la época revolucionaria y aun republicana no quitaron a los jueces locales, y en primer lugar al alcalde municipal, la jurisdicción contenciosa. Por lo tanto, estos siguieron gozando de un poder discrecional relevante en el juicio en primera instancia de cuestiones que atañían a todos los ámbitos de la vida social. Dado que para estas constituciones el poder municipal no formaba parte del aparato estatal, el cúmulo de las funciones administrativas y judiciales en manos de los alcaldes no daba lugar a una violación del principio de separación de los poderes. Debido a todos estos factores, el ayuntamiento se transformó en una institución muy poderosa, confirmando, por tanto, la dificultad de los regímenes liberales para integrar una instancia de pluralismo local en una doctrina del Estado basada en el principio "legicéntrico".[21]

Por lo tanto, en la época de las revoluciones hispánicas, el cabildo no cambió su fisonomía tradicional, sino que se mantuvo, durante todo el siglo XIX, como órgano autónomo de la sociedad frente al Estado y titular de una parte de la soberanía. En efecto, ni la experiencia constitucional gaditana, ni las constituciones de los nuevos Estados independientes lograron romper el vínculo entre jurisdicción y representación que había caracterizado el cabildo colonial y que seguía caracterizando el municipio decimonónico. Esto produjo una consecuencia muy importante en el área ecuatoriana e hispánica, en general, o la falta de una división entre justicia y administración, que, al mismo tiempo, representa una de las características más destacadas de algunas experiencias decimonónicas europeas.[22]

Un último elemento común a muchas constituciones hispánicas de la época, incluida la de Cádiz, fue el efecto poco derogatorio de estos textos con respecto al orden jurídico del pasado.[23] Para evaluar los vínculos del texto quiteño con este orden, es suficiente mirar la introducción del *Pacto*, el cual se refiere abiertamente a la doctrina de la retrocesión de la soberanía. Esta reposa no sobre la voluntad del pueblo, sino sobre las "disposiciones de la Divina Providencia" (la soberanía emana directamente de Dios) y del antiguo "orden de los acontecimientos humanos", ya que la retrocesión de la soberanía no es sino el resultado de la acefalía engendrada por la cautividad del rey. La fuente de la legitimidad del *Pacto*, por tanto, no se presenta como algo que emana de la voluntad del pueblo o del consentimiento racional de los ciudadanos, sino de la tradición y de la voluntad de Dios; de ahí que en el mismo falten algunos puntos fundamenta-

21. Sobre el municipio liberal español, véase Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1981, y Javier García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
22. Sobre la separación entre justicia y administración, o más bien sobre la transformación del poder jurisdiccional de Antiguo Régimen a la administración de justicia liberal, véase Fernando Martínez Pérez, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
23. Sobre este tema, véase Carlos Garriga, "Constitución Política y Orden Jurídico: el efecto derogatorio de la Constitución de Cádiz", en Carlos Garriga y Marta Lorente, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 169-258.

les que lo hubieran convertido en una verdadera Constitución moderna, como la declaración de derechos o el control de la constitucionalidad de las leyes. Así, a falta de un verdadero poder constituyente y, por tanto, de un reconocimiento de la superioridad de las normas constitucionales respecto de las demás leyes, los derechos naturales se encuentran garantizados por la tradición, los antiguos textos legislativos y la religión.

> Esta referencia al pasado no es instrumental, sino remite a unas características del orden jurídico que son propias del Antiguo Régimen. En primer lugar, el derecho solo puede comprenderse como parte de un complejo normativo más vasto que tiene matriz religiosa e integra a los distintos órdenes que disciplinan o contribuyen a disciplinar la sociedad: el derecho como la teología moral formaban un ordenamiento compuesto, porque siendo distintos participaban de una misma cultura, constituida por la religión. En segundo lugar, el derecho u ordenamiento jurídico tiene una configuración pluralista, en la medida que está integrado por diversos órdenes dotados de contenidos normativos y legitimidades diferentes. Bajo el estrato superior que ocupan los derechos divino, natural y de gentes, en el campo del derecho positivo concurren con estos últimos distintos derechos, articulados por una lógica de integración y no de exclusión, cultivada por la jurisprudencia y la doctrina de los juristas.[24]

A este discurso historicista de la introducción hay que agregar el artículo 6 del *Pacto*, el cual afirma: "Las Leyes Patrias que hasta el presente han gobernado y que no se oponen a la libertad y derechos de este Pueblo y su Constitución quedaran en toda su fuerza y vigor por ahora y mientras se reforman los Reglamentos convenientes para todos los ramos de la administración pública y civil".

Aparte de la complicada definición de *Leyes Patrias* –que remiten naturalmente a las Leyes de la Monarquía–, lo que hay que subrayar aquí es que la relación entre la Constitución y el antiguo orden jurídico, en la medida que se aprecien contradictorios, plantea una serie de problemas que no son solucionados por el *Pacto*: ¿la Constitución tiene efecto derogatorio? Llegado el caso, ¿quién está legitimado para determinarlo? Y en cualquier circunstancia, ¿cómo se determina su alcance derogatorio? En suma, en el texto quiteño de 1812 no se establecen los dispositivos para asegurar el cumplimiento de la carta. Necesariamente, el derecho viejo había de ser asumido como propio y pasó a formar parte –aunque solo fuese de manera provisional– del orden constitucional.

El *Pacto* proyecta así un orden nuevo, pero se inscribe en el orden viejo. Aunque nunca podemos evaluar las dinámicas que esto causó –por no haber sido aplicada la Constitución– en este texto, como en otros de la época, tradición e innovación se engastan de manera inextricable, a causa justamente del fundamento historicista de estos documentos. La Constitución no nace para suprimir el pasado, sino para perfeccionar las antiguas leyes: la voluntad de ruptura con el pasado no es total.

24. Antonio Manuel Hespanha, *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*, Lisboa, Publicacoes Europa-America, 1997.

La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate[1]

Peter V. N. Henderson

INTRODUCCIÓN

Ninguna otra Constitución ecuatoriana ha recibido más atención académica que la de 1861, con la posible excepción de la que culminó la Revolución Liberal en 1895. Aunque los historiadores coinciden en que la Constitución de 1861 establecía transformaciones, no existe ningún acuerdo sobre el porqué. Los primeros historiadores norteamericanos se equivocaron totalmente al asumir que, por haber escogido la Asamblea a Gabriel García Moreno como presidente, se había creado un gobierno centralizado y conservador.[2] Por el contrario, los historiadores ecuatorianos tenían más razón al ver las reformas constitucionales como el resultado del cambio en las influencias regionales. Manuel Medina Castro, por ejemplo, planteó (aunque sin mucha evidencia) el importante papel que la burguesía rural de la Costa había tenido en la Carta, mientras Rafael Quintero argumentó (con bases más sólidas) que el documento señaló la llegada al poder de los propietarios serranos.[3] En un artículo reciente, el historiador Juan Maiguashca toma una perspectiva más matizada, y destaca cuidadosamente las divisiones que existían dentro de "la élite de la Sierra" y enfoca dos cuestiones políticas: la definición decimonónica del sufragio universal y el problema de la representación proporcional.[4] El presente artículo no solamente modificará algu-

1. N. del E. Abreviaturas de las fuentes documentales utilizadas: Archivo Nacional de Historia (ANH/Q); Banco Central del Ecuador, Fondo Jacinto Jijón y Caamaño (BCE/FJJC); Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit (BEAEP).
2. Frank MacDonald Spindler, *Nineteenth Century Ecuador: An Historical Introduction*, Fairfax, VA, George Mason University Press, 1987, pp. 57-59.
3. Manuel Medina Castro, "Proceso evolutivo del electorado nacional", en Enrique Ayala Mora, edit., *La historia del Ecuador: ensayos de interpretación*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1985, pp. 310-325; Rafael Quintero, "El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX", en *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8.
4. Juan Maiguashca, "The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order", en Eduardo Posada-Carbó, edit., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, London, University of London, 1996, pp. 87-115.

nos de los argumentos ya mencionados, sino que explorará otras preguntas constitucionales que la historiografía ha ignorado, pero que influirán en las presidencias de García Moreno.

Los hombres que deliberaban en Quito creían que una nueva era había nacido. La idea de un rompimiento con el pasado se encuentra en gran parte de la correspondencia que generaron durante el año y medio previos a 1861. Tal vez la intuición de una nueva era hizo que los participantes ordenaran la publicación de las deliberaciones de la Asamblea, cosa inédita para los procedimientos del siglo XIX.[5] En las décadas de 1850 y 1860 otras naciones del hemisferio occidental reconocían también nuevas formas de gobernar. En Argentina, por ejemplo, una rebelión liberal logró poner fin al largo régimen del caudillo Juan Manuel de Rosas, inaugurando un gobierno dedicado a promover la modernización. En el norte, la república de Nueva Granada emprendió un experimento radical con el federalismo, relegando mucha soberanía a los gobiernos regionales. En los Estados Unidos, el gran conflicto entre los esclavistas y los propugnadores del cultivo libre finalmente se resolvió en el campo de batalla. Conscientes de este contexto más amplio, los grandes políticos ecuatorianos de la década de 1860 veían su propio experimento gubernamental como parte del movimiento hemisférico hacia un futuro mejor.

Quisiera dejar constancia de la metodología que utilizo en este trabajo. Originalmente, mi idea era seguir la estrategia innovadora que usó el historiador Richard Sinkin en su análisis de la Asamblea Constitucional de México en 1857; o sea, construir, en primer lugar, una biografía colectiva de los participantes más importantes, y, de allí, analizar sistemáticamente las pautas de sus votos.[6] Desafortunadamente, la naturaleza de los documentos hace muy difícil construir la biografía colectiva (aunque incluiré algunos datos clave) e imposibilita totalmente el análisis sistemático de los votos. Mientras Sinkin descubrió que muchos de los delegados mexicanos eran de origen pobre o provenían de la clase media, la mayoría de los asambleístas ecuatorianos en 1861 pertenecía a las élites regionales. Solo había algunas excepciones, como el novelista Juan León Mera que logró escapar de la pobreza con la ayuda de su tío Nicolás Martínez. Y el hecho de que los amanuenses ecuatorianos no registraban los votos impedía un análisis cuantitativo. Sin embargo, los mismos debates nos pueden revelar mucho sobre las posiciones políticas de los delegados. En este artículo, entonces, llevaré a cabo un análisis cualitativo de los argumentos de los participantes principales y ofreceré un resumen general de las diferentes posiciones políticas.

5. Los debates están en la biblioteca de la Universidad de Indiana, *Diario de los trabajos de la convención nacional reunida en la capital de la república el año de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861. Los decretos están en ANH/Q, Serie Gobierno, Pichincha, 1861.

6. Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876: a study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.

LA LLEGADA DE UNA NUEVA ERA

Como se sabe, el Ecuador empezó su historia independiente en 1830 como una república aristocrática. Por razones políticas, fue nombrado "Ecuador" en reconocimiento de la línea meridiana que atraviesa el territorio. Era de esperar que los líderes escogieran como presidente de la nueva república a Juan José Flores, discípulo de Simón Bolívar y héroe nacional de la Independencia. Aunque Flores nació en Venezuela de orígenes humildes, se casó luego con Mercedes Jijón, hija de una familia de la élite quiteña, y así aseguró su entrada en la alta sociedad ecuatoriana. Flores y su sucesor, Vicente Rocafuerte, un liberal de Guayaquil, se alternaron en la Presidencia, y así continuó la república autocrática hasta 1845, cuando los rebeldes llamados *marcistas* expulsaron finalmente a Flores. Con Flores en el exilio y Rocafuerte muerto, una nueva generación de líderes asumió el mando de la república.[7] Hacia 1861 quedaban solamente dos hombres de la época de la Independencia: el propio Flores y Pedro José Arteta, un político conservador quiteño. Por ser los más viejos y experimentados de la Asamblea, Flores y Arteta fueron llamados en seguida a ofrecer, o mejor dicho ellos mismos ofrecieron, sus memorias históricas sobre los congresos constituyentes anteriores.[8]

Ciertamente los *marcistas* se imaginaban a sí mismos como los representantes de la época nueva. Emulando el ejemplo de la Revolución francesa, designaron el año 1845 como *Año 1 de la era revolucionaria* en todos los documentos oficiales. Después de anular la última Constitución de Flores, se sentaron a escribir su propia Carta Magna en 1845 (que luego modificarían en 1851 y 1852). Sin embargo, a los ojos de muchos, el idealismo liberal de los *marcistas* dio un paso atrás cuando el general José María Urbina tomó las riendas del poder en 1852. Aunque Urbina y su sucesor militar, el general Francisco Robles, llevaron a cabo algunas reformas liberales, parecía claro que sus gobiernos favorecían a los soldados y a los políticos de la Costa. Ninguna de sus dos principales reformas –la abolición de la esclavitud y la supresión del tributo indiano– afectó mucho a las élites propietarias; pues aquella incluía una buena compensación para los esclavistas y esta quitó un gran peso a los propietarios de la Sierra que detestaban ser recaudadores de impuestos del gobierno. No obstante, la postura básicamente hostil de los militares reformistas enajenaba a las élites de otras regiones del país como la Sierra del centro norte, el sur lejano (Loja) y la Sierra del sur (Azuay).[9] Y si bien las reformas pusieron fin a la vieja división colonial del territorio en dos repúblicas (una de españoles y otra de indios) y crearon en

7. Mark Van Aken, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador*, Berkeley, University of California Press, 1989, p. 7 (trad. cast.: *El rey de la noche: Juan José Flores y el Ecuador, 1824-1864*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1994). José Tobar Donoso, "Pedro José Arteta", en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937.
8. *Ibíd.*
9. Derek Williams, "Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador's Anti-Landlord State, 1845-1868", en *Hispanic American Historical Review (HAHR)*, vol. 83, n.° 4, nov. 2003, pp. 697-733.

su lugar una sola nación de ciudadanos ecuatorianos, también causaron una falta enorme de ingresos para el gobierno; falta que seguía siendo un grave problema en 1861. Peor aún, las reformas empezaron una larga tradición de dependencia casi total en los impuestos indirectos (como los derechos de aduana), dejando al Estado ecuatoriano con una carencia aguda y permanente de fondos.

Hacia 1858 el gobierno reformista de los militares se desmoronaba. Específicamente, el presidente Robles había tramado un plan para cancelar gran parte de la deuda externa otorgando tierras en el Oriente a los tenedores de bonos británicos. A estos, que habían luchado en vano por casi tres décadas para cobrar sus préstamos, la solución les parecía muy interesante, pues soñaban con las historias de exuberancia amazónica narradas por el naturalista Richard Spruce y por otros botánicos que habían visitado la parte oriental del Ecuador. Sin embargo, el presidente del Perú, mariscal Ramón Castilla, protestó reclamando que las tierras demarcadas en la propuesta pertenecían al Perú y no al Ecuador. En realidad, ninguno de los países sabía esto a ciencia cierta. Los límites fronterizos, mal definidos desde tiempos coloniales, serán motivo de conflicto entre las dos naciones hasta finales del siglo XX. En el caso en cuestión, Castilla aprovechó la oportunidad para ser el agresor. Seguramente había puesto sus miras en el sur del Ecuador, y quizá también en la ciudad de Guayaquil con sus astilleros (aunque el Perú no tenía facilidades para construir barcos, Castilla anhelaba convertir al Perú en una potencia naval del Pacífico). Además, Castilla odiaba a Robles por apoyar a un rival suyo en un atentado fallido de expulsar al dictador peruano. No era de sorprender, entonces, que Castilla llegara a un acuerdo con Tomás Cipriano de Mosquera, caudillo del sur de Nueva Granada, para desmembrar al Ecuador; acuerdo que hubiera terminado en lo que un historiador llama la balcanización del país.[10] Como primera maniobra, Castilla ordenó el bloqueo de la bahía de Guayaquil en octubre de 1858.

La respuesta de Robles fue transferir la sede de la capital a Riobamba y buscar fondos para la guerra, pidiendo permiso al Congreso para contratar un nuevo préstamo extranjero. Estas peticiones animaron a sus opositores, ahora asentados en el Congreso. Dos senadores, el conservador Gabriel García Moreno de Quito y el liberal Pedro Carbo de Guayaquil, levantaron sus voces en protesta ante estas medidas. Entonces Robles tomó medidas enérgicas contra ellos, cerrando el Congreso y enviando a sus opositores al exilio. Aunque pensaba mandar a García Moreno a Europa, este escapó primero a Paita, Perú. La situación continuó agudizándose a principios de 1859 mientras la diplomacia se estancaba. Aunque algunos militares desertaban, Robles logró mantener unida su coalición hasta el 1 de mayo de 1859, cuando en Quito estalló una rebelión.[11]

Es claro que la rebelión de mayo no fue conservadora. A pesar de los esfuerzos de muchos historiadores que han tratado de presentarla así, probablemente debido al papel prominente que Gabriel García Moreno tuvo en estos aconteci-

10. Jorge W. Villacrés Moscoso, *Historia diplomática de la república del Ecuador*, t. III, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1972, pp. 16-18.
11. Peter V. N. Henderson, *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*, Austin, University of Texas Press, 2008, pp. 34-38.

mientos. Al principio de la rebelión, sin embargo, él era solo uno de los principales protagonistas, varios de los cuales se alternaban en el gobierno como miembros de un triunvirato. Algunos eran *marcistas* desilusionados, incluyendo (entre los delegados de 1861) al mismo García Moreno y Manuel Gómez de la Torre. Otro *marcista* conocido era Roberto de Ascásubi, cuñado de García Moreno y secretario del "Gobierno Provisional" del 1 de mayo. La popularidad de la rebelión se difundió por toda la Sierra gracias a la virulencia de un lenguaje al estilo de la Revolución francesa. Los oficiales de Robles fueron reemplazados por líderes locales cuya elección popular fue vista como "la voluntad del pueblo". Tanto los gobernadores, como miembros de los concejos municipales, así como los jefes políticos fueron receptivos a la "voluntad popular".[12] A pesar del apoyo popular que los revolucionarios de mayo pudieron haber disfrutado, Robles todavía contaba con el apoyo del ejército, permitiéndole derrotar a García Moreno en la batalla de Tumbuco y desbaratar el Gobierno Provisional en el verano de 1859. Pero la voluntad popular no se podía negar, y, en septiembre, el renaciente Gobierno Provisional retomó el control del centro y norte de la Sierra. Seguidamente, en el mismo mes, el general Guillermo Franco se volvió en contra de sus antiguos colegas, exilió a Robles y a Urbina y tomó control de la ciudad de Guayaquil y sus alrededores, incluyendo la provincia de Manabí.

Hubo otras dos rebeliones en el otoño de 1859. Un movimiento en Cuenca, encabezado por Mariano Cuenca y los hermanos Borrero (Antonio y Ramón), ocupó la capital provincial y expulsó a los oficiales que habían apoyado a Robles y Urbina. El nuevo gobierno en Cuenca buscaba mantener su autonomía, adhiriéndose al Gobierno Provisional de Quito solamente de manera limitada. Sin embargo, después de exiliar a Robles y Urbina, Guillermo Franco envió tropas a Cuenca y logró establecer su autoridad en casi toda la provincia. Del mismo modo, la provincia rebelde de Loja, bajo el mando de su caudillo Manuel Carrión Pinzano, declaró su autonomía. Por su ubicación remota (a ocho días de Cuenca y bastante lejos del Perú) y su relativa poca importancia, Loja tuvo la suerte de evitar un conflicto armado en 1859-1860. La nueva "república" autónoma logró aun crear nuevos cantones y promulgar una serie de medidas típicas de un Estado soberano. Al mariscal Castilla le fastidiaban todos estos eventos hasta el punto de mandar su numeroso ejército a Guayaquil, establecerse en una hacienda en las afueras de la ciudad e insistir en que las diferentes facciones ecuatorianas se reconcilien y negocien con él sobre los límites fronterizos. El 25 de enero de 1860, bajo mucha presión política para volver al Perú, Castilla convenció al general Franco para que firmara el oneroso Tratado de Mapasingue, concediendo al Perú las tierras en cuestión a cambio de su apoyo militar. Concluidas las negociaciones, Castilla salió para el Callao.

El Tratado de Mapasingue era el mecanismo que permitiría a García Moreno y al Gobierno Provisional alzar la bandera nacional, identificar a Franco como traidor y cambiar el curso de la guerra civil. Pocos ecuatorianos sabían en ese

12. "Bernardo Dávalos a Roberto de Ascásubi, 11 de mayo, 1859", en ANH/Q, Serie Gobierno, Chimborazo, 1854, n.° 12; "Ascásubi al gobernador de León, 18 y 20 de mayo, 1859", en ANH/Q, Serie Gobierno, León, Comunicaciones, n.° 11 y 14.

momento que García Moreno también había comprometido la soberanía nacional, tramando un plan llamado "Trinite" con Napoleón III que hubiera establecido un protectorado francés sobre el Ecuador. En Azuay, el grupo anti-Franco recobró fuerzas y expulsó a la pequeña guarnición militar de Cuenca. Aprovechando el momento y prescindiendo de sus obligaciones de Semana Santa en Quito, García Moreno cabalgó al sur para dialogar con los rebeldes de Cuenca, y, sobre todo, con los Borrero (a quienes conocía desde la universidad de Quito). Llegaron a un acuerdo para apoyar juntos al Gobierno Provisional hasta el final de la guerra. De allí García Moreno se dirigió otra vez al sur para reunirse con Carrión Pinzano. Este accedió a contribuir mensualmente con un contingente de hombres y dinero para la guerra y adherirse a los principios del Gobierno Provisional. Por su parte, después de recurrir a amenazas y adulaciones e insistir en la necesidad de unirse las provincias en un frente común contra el traidor Franco, García Moreno fue forzado a reconocer la autonomía de Loja.

Con el poder de Franco limitado a las provincias costeñas y la provincia de Bolívar, el Gobierno Provisional concentró sus esfuerzos en derrocar lo que quedaba del ejército federal. Dos de los generales más importantes (Secundino Darquea, que pronto sería delegado de Guayaquil, y el excéntrico Manuel Tomás Maldonado) ya habían desertado y compartían sus conocimientos militares con el voluntario Bernardo Dávalos, quien luego sería delegado de Chimborazo. A pesar de estas deserciones, el resultado final no quedó claro hasta que García Moreno reclutó al exiliado Juan José Flores, fácilmente el mejor estratega de todas las Fuerzas Armadas ecuatorianas. La guerra avanzó rápidamente una vez que Flores llegó en mayo de 1860. García Moreno se volvió Comisario Ordenador del nuevo ejército, proveyendo comida, uniformes y dinero a las tropas y supervisando la producción de municiones. Las fuerzas rebeldes rodearon la ciudad de Guayaquil, que cayó el 24 de septiembre de 1860. La guerra civil, una de las dos más largas del siglo XIX, había terminado por fin con la victoria del Gobierno Provisional.[13] Los triunfadores eran una coalición política de regiones que desconfiaban entre sí, cada una ansiosa de guardar los privilegios y principios por los que había peleado. Los grupos regionales entonces eligieron delegados a una Asamblea Constitucional cuyas deliberaciones supuestamente empezarían en enero de 1861 en Quito.

DEFENDIENDO LA AUTONOMÍA REGIONAL O LA CENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Por supuesto, lo que más preocupaba a los hombres que discutían la Constitución de 1861 era las teorías políticas y sus aplicaciones prácticas. No es de sorprender que más de tres cuartos de las deliberaciones se centraran en dos cuestiones políticas, sobre las cuales el historiador Juan Maiguashca ha escrito acertadamente; según él, tras prolongados debates, la Asamblea finalmente

13. Peter V. N. Henderson, *García Moreno Moreno...*, pp. 38-55; Wilfrido Loor, *La victoria de Guayaquil*, Quito, La Prensa Católica, 1960.

apoyó los dos decretos introducidos por García Moreno: uno que garantizaba el sufragio a todo hombre que supiese leer y escribir; y el otro que convertía la estructura colonial de departamentos en un sistema de provincias. Estas dos reformas darían pruebas de que la Revolución de Mayo había sido para realizar "la voluntad del pueblo". Habría largos debates sobre si crear un Estado centralizado (como querían los militares Flores y Pedro José Arteta) o un sistema federal del tipo que estaba de moda y que había triunfado en Colombia y Argentina. Como era de esperar, esta opción atraía sobre todo a los representantes de la Sierra del sur como el vicepresidente Mariano Cueva, Ramón Borrero y otros líderes de Loja. Igual que en otras asambleas constitucionales en América Latina, los federalistas ecuatorianos emplearon dos estrategias para lograr su objetivo: dar a los gobiernos provinciales los poderes suficientes para asegurar su autonomía regional y quitarle poder a la Presidencia en tal grado que el Ejecutivo se encontraría limitado por un sistema administrativo que no podía dominar.[14]

Los desafíos a la autoridad presidencial empezaron en seguida. Después de la derrota de Franco en septiembre, García Moreno usó el nombre del Gobierno Provisional para promulgar varios decretos como si fuera presidente –una acción típica de revolucionarios una vez en el poder–. Además de sus medidas políticas ya mencionadas, García Moreno repartió premios y honores. Le devolvió al general Flores todas las propiedades que le habían sido confiscadas y promovió a los oficiales que se habían distinguido en la guerra contra Franco. Echó los cimientos de un Estado conservador al mandar un enviado al papa Pío IX para negociar un concordato. Sin embargo, para disgusto de García Moreno, la Asamblea Constitucional se enredaba cada día en debates sobre aprobar o no esos decretos. Ninguna Asamblea previa había siquiera cuestionado los deseos de un presidente provisional, pero esta estaba resuelta a establecer la supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Por ejemplo, la Asamblea revocó una parte del decreto que le devolvió al general Flores su propiedad, obligando a su familia a litigar sobre el asunto. García Moreno se enfurecía con la mala voluntad de los delegados a aprobar automáticamente sus decretos. "Tengo muchos motivos para renunciar", afirmó.[15] Pero el vicepresidente Cueva le contestó que: "las actas del presidente son sujetas a previa aprobación de los representantes del pueblo".[16] Aunque la Asamblea logró cuestionar los decretos ejecutivos de García Moreno, a final de cuentas no podía crear un gobierno dominado por la legislatura, como pretendieron hacer los liberales mexicanos en 1857. Fracasaban los intentos de tener un sistema unicameral en vez del sistema bicameral más conservador. Tampoco se instituía el requisito de que el Congreso se reuniera cada año, a pesar del argumento de que "una hacienda se gobierna mejor cuando el dueño está presente". Nombrar a los miembros del Consejo del Estado seguía

14. Juan Maiguashca, "The Electoral Reforms of 1861...", pp. 101-105. "Decreto de García Moreno, 26 de octubre de 1860", en ANH, Serie Gobierno, Pichincha, 1860, n.º 35.
15. "Decreto de García Moreno", en BCE/FJJC, libro 01459, n.º 5; García Moreno a Flores, 6 de febrero de 1861, BCE/FJJC, libro 00157, n.º 227; Flores a García Moreno, 16 de enero de 1861, en BEAEP, rollo 35.
16. "Oración de Mariano Cueva", en *Diario...*, p. 23; "Oración de Felipe Serrade", en *ibíd.*, p. 210.

siendo la prerrogativa del presidente y no de la legislatura. Pero el Congreso sí obtuvo control de la bolsa, el derecho exclusivo de declarar la guerra y el privilegio de nombrar a los jueces de la Corte Suprema, en cada caso invadiendo un área tradicional de influencia ejecutiva.[17]

En general, la lucha para la autonomía provincial solo tuvo un éxito moderado, a pesar del gran esfuerzo de los delegados de Cuenca y Loja.[18] Al principio, estos querían crear legislaturas provinciales poderosas (como sus colegas en Nueva Granada) y elegir a los gobernadores, jefes políticos y tenientes en vez de dejar que el presidente los nombrara. Al fracasar la idea de las legislaturas provinciales, los defensores de la autonomía provincial ganaron una ventaja inicial en los debates sobre la elección de los gobernadores. Muchos delegados aceptaron el argumento de que unas elecciones continuas ayudarían a realizar la voluntad del pueblo. Pero poco a poco Flores, Arteta y otros persuadieron a los delegados para que cambiaran de opinión. Aquellos razonaban que, aunque la Constitución ordenaba la elección eventual de gobernadores, el "mientras tanto" no especificado permitía que el presidente los nombrara en el ínterin. ¿Por qué cambiaron de opinión los delegados? Tiene que ver sobre todo con tres factores. Primero, García Moreno resistió las versiones "monstruosas" de los artículos 101, 102 y 103 que "atarían mis manos y terminarían en el desorden, la anarquía, la sangre y la miseria; en fin, los contenidos de la Caja de Pandora".[19] En segundo lugar, Flores dominó la discusión en el Congreso sobre estos artículos y parece haber convencido a muchos ofreciendo ejemplos del federalismo fracasado de otras partes de América Latina, sobre todo en Nueva Granada, donde se vivía en ese momento lo que el historiador James Sanders ha llamado "un republicanismo contencioso".[20] Finalmente, y quizá de igual importancia, los que querían más autonomía regional solamente podían alcanzarla por medio de medidas legislativas que crearan una estructura administrativa capaz de resistir los intentos de García Moreno de centralizar el gobierno nacional.

Dos ejemplos son suficientes. Hoy se reconoce a García Moreno más que nada por sus esfuerzos por crear un sistema de educación pública que impartiría los valores básicos de alfabetización y cristianismo a los jóvenes del país y también por crear el sistema moderno de transporte, especialmente la gran carretera garciana que conectó Quito con Guayaquil. Los autonomistas llegaron a bloquear estos dos proyectos en 1861. Primero establecieron consejos provinciales de Educación para supervisar las escuelas primarias y secundarias en cada provincia. Aunque estos consejos tenían que contratar inspectores y escribir reportes

17. Ramiro Borja y Borja, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951; *Diario...*, Oración de Francisco Eugenio Tamariz, p. 341.
18. "Miguel Heredia a Flores, 16 de enero de 1861", en BCE/FJJC, libro 000157; n.º 55; "Luis Malo a Flores, 16 de enero de 1861", en BCE/FJJC, libro 00015, n.º 56.
19. "García Moreno a Felipe Serrade, 15 de febrero de 1861", en Wilfrido Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, Quito, La Prensa Católica, 1956, p. 370; "García Moreno a Flores, 23 de febrero de 1861", en BCE/FJJC, libro 000157, n.º 220.
20. "García Moreno a Flores, 6 de marzo de 1861", en BCE/FJJC, libro 000158, n.º 7; James E. Sanders, *Contentious Republicans: Popular Politics, Race and Class in Nineteeth Century Colombia*, Durham, Duke University Press, 2004.

regulares para garantizar la calidad de la educación, casi nada de eso ocurrió entre 1861 y 1869, para disgusto de García Moreno. En segundo lugar, el Congreso reestableció el viejo sistema colonial de municipalidades fuertes y autónomas que no estaban sujetas a la autoridad presidencial. En particular, el Congreso designó las entradas de la renta local, llamada trabajo subsidiario, a las cajas municipales. Aunque García Moreno quería usar estos ingresos para construir nuevas carreteras, varias municipalidades, incluida la de Guayaquil, rehusaron entregar sus ingresos al proyecto. El programa de obras publicas avanzaba lentamente debido a varios problemas, entre ellos la escasez de fondos, y tuvo un éxito bastante limitado hasta 1869.[21]

En fin, hay que ver la Constitución de 1861 como un compromiso político que dio lugar a un sistema administrativo más o menos conservador pero con algunas tendencias liberales. Ciertamente, liberalizó el electorado. Sin embargo, el compromiso administrativo resultó difícil de manejar. Las élites de la Sierra sur, y sobre todo las de Cuenca, se desilusionaron. Antonio Borrero hasta rehusó el puesto de vicepresidente cuando se lo ofrecieron en 1863. El mismo García Moreno se quejó de la situación. Supuestamente les dijo a sus amigos: "Me han elegido presidente pero ataron mis manos. Yo las desataré". Se comparó a sí mismo con el Sansón bíblico cuyos poderes fueron limitados por Dalila. Añadió que "la Constitución es una trampa que pusieron en mi camino, pero si tengo que escoger entre salvar a la nación o sacrificar la Constitución, no vacilaré en escoger al país".[22] No obstante lo interesante de este debate entre las opiniones liberales y conservadoras acerca del Estado, no era este el único tema en la Asamblea de 1861. Ahora examinaré algunos otros debates entre los delegados y lo que nos pueden revelar sobre el naciente Estado ecuatoriano.

Históricamente, la razón para mantener débil al Poder Ejecutivo era preservar las libertades individuales. No es de sorprender, entonces, que los delegados de la Asamblea deliberaran largamente los artículos 121 y 131 que trataban sobre estos temas. Primero, discutían los límites de las libertades de expresión y de prensa. Juan León Mera defendió la sociedad enteramente abierta: "Como principio republicano, no debe haber límites a la libertad de pensamiento que garantiza la democracia", pero su moción no encontró ningún apoyo. En términos más circunscritos, Felipe Serrade habló de la necesidad de modernizar la definición de la difamación. Tradicionalmente, en casos de difamación al gobierno, los castigados eran los que publicaban las palabras injuriosas y no los que las habían escrito en primer lugar. Serrade, como promotor de la expresión responsable, defendió la idea de castigar también a los autores. Aunque su argumento contra "los panfletos incendiarios" convenció a varios delegados, prevaleció la posición más moderada y tradicional de la Constitución de 1852.[23] Después,

21. Peter V. N. Henderson, *García Moreno Moreno...*, pp. 79-80; "Ley de Municipios, 4 de junio de 1861", en AHN/Q, Serie Gobierno Pichincha, s. n.
22. "García Moreno a Antonio Borrero, 23 de febrero de 1861", en Wilfrido Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, pp. 374-375; "García Moreno a Serrade, 15 de febrero de 1861", en *ibíd.*, p. 370.
23. "Oración de Juan León Mera", en *Diario...*, pp. 426-427; "Oración de Felipe Serrade", en *ibíd.*, pp. 427-434.

los delegados discutieron la delicada cuestión de si el gobierno podía obligar a los ciudadanos a hospedar a los soldados en sus casas. Aunque prohibida esta práctica por las constituciones anteriores, se recurrió a ella durante la reciente guerra civil. Para cuidar de sus 3.000 soldados armados, razonó el general Flores, no había opción; no podían dejarlos en campo abierto expuestos a los elementos de la naturaleza. A pesar de su argumento, la prohibición se mantuvo en la nueva Constitución. Al mismo tiempo, parece que los delegados tácitamente aceptaron que, en casos de emergencia, algunas violaciones ocurrirían.[24]

Ninguna cuestión sobre las libertades causó tanta controversia como la de suprimir o no la pena de muerte en casos de rebelión u otros "crímenes políticos". García Moreno estaba muy decidido en esto, diciendo que "tenemos que poner un ejemplo terrible" para que "los malhechores" se abstengan de rebelarse. Oponiéndose a la clemencia automática que se daba antes de 1861, García Moreno demandó que los conspiradores aparecieran ante un tribunal militar porque, de otra forma, "no tendrían nada que temer".[25] Pero los otros delegados se opusieron a esta táctica draconiana. Muchos querían suprimir completamente la pena de muerte. Mera se mantuvo en que solo Dios podría administrar la justicia final; otros mencionaron la posibilidad de errores judiciales y la necesidad de concentrarse en la rehabilitación. Mientras tanto, los proponentes defendían la pena de muerte como un factor disuasivo en la historia desde el tiempo de los griegos. Todavía más convincente era el argumento adelantado por algunos delegados (Miguel Albornoz, Juan Aguirre y el cura Tomás Noboa) de que todas las naciones civilizadas, incluyendo los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, habían conservado la pena de muerte pese a tener modernas penitenciarías.[26] Al final, la Constitución mantuvo su postura tradicional al prohibir la pena de muerte por crímenes políticos, a pesar de las amenazas de García Moreno sobre la anarquía que vendría. Como bien se sabe, él violó esta disposición de la Constitución durante su primera Presidencia (con las ejecuciones del general Tomás Maldonado y los rebeldes en Jambelí), provocando la cólera de los grupos liberales. No obstante, lo cierto es que los autores de la Constitución intentaban debilitar la Presidencia por medio de la reafirmación de las libertades tradicionales del ciudadano.

El lenguaje liberal también se infiltraba en los debates sobre la política económica en la Asamblea Constituyente. Los liberales creían que los mecanismos del mercado liberarían el comercio y traerían la prosperidad donde antes había solo pobreza. Creían que, con el capital y la tecnología extranjera, la nación progresaría y entraría en la edad moderna; es más, que la modernización reinventaría la nación. Nuevos productos de exportación traerían prosperidad a regiones económicamente deprimidas, y los inmigrantes proveerían nuevos valores a los indígenas. Aunque los proyectos de modernización se emprendieron de verdad solamente durante la segunda Presidencia de García Moreno (1869-1875), ya

24. "Oraciones de Tamariz, Flores, y Secundino Darquea", en *ibíd.*, pp. 439-442.
25. "García Moreno a Flores, 2 de enero de 1861", en BCE/FJJC, libro 000157, n.° 5; "García Moreno a Flores, 9 de enero de 1861", en BCE/FJJC, libro 000157, n.° 8.
26. "Oraciones de Mera, Miguel Albornoz, Tomás Noboa y Napoleón Aguirre", en *Diario...*, pp. 442-452.

para la Convención de 1861 muchas de las ideas estaban presentes. Ningún artículo de la Constitución trataba específicamente estos asuntos, pero la Asamblea los discutía continuamente como parte de su papel legislativo.

Desde temprano, los delegados se ocupaban con el problema de recuperar los ingresos perdidos con la supresión en 1857 del tributo indiano, la segunda fuente de ingresos más importante para la tesorería federal. Todos, hasta los delegados de la Sierra, coincidían en que esta pérdida se justificó por los beneficios realizados (la destrucción del sistema colonial de dos repúblicas, el reconocimiento de todo ecuatoriano como ciudadano y la demolición de barreras feudales). Sin embargo, en 1861, hacían falta los ingresos. Nadie quería reestablecer el tributo (como había pasado en el Perú), pero la Asamblea consideraba algunas alternativas. Francisco Tamariz propuso la medida colonial de monopolizar la producción de la sal, pero había mucha oposición. Además del alto costo y las posibilidades del fracaso, los opositores hicieron notar el alza de precios que el monopolio implicaría para los consumidores y los daños que causaría a los intereses de los empresarios privados (mineros, arrieros y vendedores) cuyas ganancias dependían de la libre producción de sal. Miguel Albornoz se opuso al monopolio por principio y se declaró en favor del libre comercio.[27] Al final de cuentas, el gobierno continuaría su política de libre comercio, incluyendo el rechazo de los impuestos directos, hasta el siglo XXI. Durante la época de García Moreno y durante todos los años que dominó el Partido Liberal (1895-1944), el gobierno dependía de los aranceles y otros impuestos indirectos.

Solamente cuando el país ampliaba el rango de productos que ofrecía y aumentaba la exportación de cacao, podrían subir los ingresos disponibles y así permitir que el gobierno gastara más a finales del siglo XIX y principios del XX.[28] Pero durante el gobierno garciano, el cacao todavía no dominaba la exportación; en su lugar había una variedad de productos primarios, tanto agrícolas como forestales, incluyendo cinchona, tagua (para hacer botones de ropa), pieles, café y otros. Los sombreros de paja toquilla, mal conocidos como sombreros panameños, se habían puesto muy de moda en Europa y los Estados Unidos. Para aumentar sus ingresos, el gobierno recurría a unos aranceles moderados sobre estos productos, pero por lo demás, se aferraba a la doctrina de libre comercio. Hubo bastante discusión en la Asamblea de 1861 sobre esta excepción a la política general. Con un discurso apasionado, el delegado Tamariz logró que se prohibiera la exportación de la semilla de cinchona.[29] Señaló que los británicos habían importado plantas exóticas de Sudamérica, cultivándolas en Kew Gardens, luego trasplantándolas en sus colonias asiáticas (el árbol del caucho es el ejemplo más destacado), socavando así a los productores originales de Sudamérica.

Los delegados también creían que los proyectos de modernización dependían de la llegada de inmigrantes al país. Muchas naciones en Sudamérica –Argentina,

27. "Oraciones de Cueva, Mora, Albornoz y Tamariz", en *ibíd.*, pp. 40-44; Mark Van Aken, "The Lingering Death of Indian Tribute in Ecuador, 1857", en *HAHR*, vol. 61, n.° 3, agosto de 1981, pp. 429-460.
28. Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy; Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Berkeley, University of California Press, 1985.
29. "Oración de Tamariz", en *Diario...*, pp. 487-488.

Chile y Brasil– y obviamente los Estados Unidos y Canadá, habían prosperado gracias al trabajo y el ingenio de sus inmigrantes. Los delegados ecuatorianos de 1861 también soñaban con dar la bienvenida a inmigrantes "respetables". De ahí que secundaron el lenguaje de la Constitución de 1852 que había permitido que los extranjeros se volvieran ciudadanos naturalizados si eran científicos, inversionistas con capital, o gente con alguna habilidad especial u oficio útil. El diputado Toribio Mora de Loja quiso extender los criterios, quizá creyendo que muchos de los beneficios que disfrutaban los países con políticas pro-inmigrantes se habían incrementado con las multitudes de trabajadores no especializados que llegaban a América buscando tierras y oportunidades. Sin embargo, la moción de Mora fracasó.[30] La inmigración al Ecuador enfrentaría otro obstáculo importante: la religión. El dictado de la Constitución que prohibía cualquier religión que no fuera el Catolicismo Romano era una barrera insuperable a los pocos protestantes que hubieran pensado establecerse en los Andes.

Otro elemento necesario para liberar las energías empresariales de la nación era un mejor sistema de transporte. Por eso, los delegados aprobaron el plan de García Moreno para construir una nueva y moderna carretera entre Quito y Guayaquil, autorizándolo para contratar a un ingeniero extranjero como diseñador del proyecto. Eventualmente, Sebastián Wisse, un científico francés, mentor de García Moreno y que había llegado por primera vez al Ecuador durante la administración del general Flores, aceptó el trabajo. La carretera avanzó lentamente durante la primera Presidencia de García Moreno, pero surgieron varias controversias sobre las finanzas del proyecto. Como ya anoté, cuando García Moreno pretendió usar los ingresos del trabajo subsidiario para construir los caminos, los líderes provinciales se opusieron vigorosamente. Vicente Cuesta de Cuenca, por ejemplo, reclamó el derecho de las provincias al control exclusivo sobre sus caminos, escuelas y cárceles. Mientras la Constitución de 1861 estaba vigente, esta disputa causaba estragos. García Moreno logró convencer a algunos gobernadores aliados de que le mandaran voluntariamente los ingresos del trabajo subsidiario. Pero otros gobernadores, como los de Cuenca y Guayas, se resistieron a hacerlo.[31] En cuanto al desarrollo económico, los delegados actuaban con moderación, generalmente apoyando las iniciativas de García Moreno. En ese sentido, se puede considerar la Constitución de 1861 como documento conservador solo en cuanto a sus ideas religiosas y educativas, que ahora conviene examinar.

LA IGLESIA Y EL ESTADO CATÓLICO

Aunque los liberales y conservadores del siglo XIX podían eventualmente llegar a algunos acuerdos sobre la economía y los poderes del Estado, las facciones se mantenían totalmente divididas sobre el papel de la Iglesia. En ese sentido, para entender la ideología que servía de base para la Constitución de 1861,

30. "Oraciones de Mora, Cueva, Borrero y Serrade", en *ibíd.*, pp. 160-161.
31. "Oraciones de Vicente Cuesta", en *ibíd.*, pp. 156, 267; Peter V. N. Henderson, *García Moreno Moreno...*, pp. 83-85.

es útil examinar las posiciones frente a la Iglesia. Varios polemistas han insistido durante años en que García Moreno pretendía crear un Estado teocrático en 1861 en el cual la Iglesia dominaría el poder secular como en la época medieval. En cambio, estudios más recientes han presentado al régimen garciano como un Estado que usaba la fe católica como cimiento para unificar a una población dividida por la geografía, el idioma y la etnicidad.[32] Sin embargo, hacia 1861, la mayoría de los liberales eran católicos devotos que querían reducir el poder temporal de la Iglesia sin interferir en las actividades y creencias religiosas.

Los delegados se centraban en primer lugar en los asuntos eclesiásticos más pragmáticos, y en particular en el nombramiento de las tres sedes episcopales vacantes. Probablemente los militares al mando del gobierno liberal en la década de 1850 veían en estas vacantes una oportunidad de ahorro; pues, sin titulares, el dinero para los salarios se quedaba en manos del Estado. Hasta ese momento, en el Ecuador como en todas las otras repúblicas latinoamericanas, el poder colonial de nombramiento eclesiástico, o el real patronato, había recaído sobre el Estado republicano (García Moreno trataba en vano de renunciar a este derecho). Entonces, la Asamblea designó rápidamente a tres personas para las sedes vacantes: José María Riofrío como arzobispo de Quito, Remigio Esteves Toral como obispo de Cuenca y José Tomás Aguirre como obispo de Guayaquil. García Moreno estaba en contra de estos candidatos, considerándolos como meros nombramientos políticos que carecían de las competencias necesarias. Le preocupaba especialmente el arzobispo Riofrío, "demasiado débil para administrar siquiera un monasterio". García Moreno temía (y no sin razón) que Riofrío no estuviera dispuesto a llevar a cabo las reformas que aquel impulsaba. La designación del obispo Toral era otra maniobra política. Su tío era Benigno Malo, un político conocido y poderoso de Cuenca que si no estaba en la convención era solo porque realizaba en ese momento una misión diplomática en Lima. Entre los delegados también había mucha oposición a los nombramientos. El diputado Daniel Salvador, un militar, señaló que el gobierno podría ahorrar mucho dinero si retiraba sobre todo el nombramiento del obispo de Guayaquil. Pero otros insistieron en que los obispos eran indispensables para el bienestar de las diócesis.[33] También los delegados aprobaron la petición de García Moreno para negociar un tratado comprehensivo, o concordato, con el papa Pío IX.

Una controversia importante durante las negociaciones del concordato, y que también se discutía en la Asamblea, se centró en la asignación de los ingresos generados por los diezmos. El delegado Tamariz puso en tela de juicio la manera tradicional de asignar estos ingresos. Por ser bastante rica la diócesis de

32. J. Lloyd Meacham, *Church and State in Latin America: A History of Politico-Ecclesiastical Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966; Derek Williams, "Assembling the 'Empire of Morality': State Building Strategies in Catholic Ecuador", en *Journal of Historical Sociology*, vol. 14, n.° 2, junio de 2001, pp. 149-174.

33. García Moreno a Flores, 12 de enero de 1861, en Wilfrido Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. II, pp. 341-342; García Moreno a Antonio Borrero, 19 de junio de 1861, en *ibíd.*, pp. 408-409; García Moreno a Ignacio Ordóñez, 10 de abril de 1861, en W. Loor, *Cartas de Gabriel García Moreno*, t. III, pp. 59-60. *Diario...*, Oraciones de Salvador, p. 73; y Serrade, pp. 73-74.

Guayaquil, su obispo recibía una cantidad grande de los ingresos, mientras el obispo de Cuenca recibía una porción moderada y el arzobispo de Quito una cantidad menor. Otros estaban de acuerdo con el delegado Miguel Egas al insistir en dejar la asignación de los diezmos en manos de la Iglesia.[34] Durante los próximos dos años, la Asamblea deliberaría varias veces sobre las injusticias del sistema de los diezmos, y García Moreno terminaría apoyando un plan para crear nuevas diócesis en Loja, Riobamba e Ibarra. Al final, los delegados se quedaron contentos con un arreglo negociado que aumentó hasta el 50 % de los ingresos de los diezmos retenidos por el Estado. Por su parte, los delgados de Cuenca hablaron con vehemencia contra la idea de crear un Obispado en Loja con rentas cobradas en Azuay. El diputado Francisco Arias de Loja refutó sus argumentos, sosteniendo que Cuenca había tratado mal a Loja y que la provincia sufría de una falta de "administración espiritual"; causada en parte por los malos caminos que hacían casi imposible cualquier comunicación con Cuenca.[35] A eso el delegado Manuel Villavicencio, que había guardado silencio hasta ese punto, notó con sarcasmo que si los malos caminos eran el criterio, su provincia, Esmeraldas, también merecía su propia diócesis.[36]

Para ser una Asamblea supuestamente dominada por los conservadores, ocurrió un debate bastante franco sobre los fueros, esos baluartes de privilegio legal que disfrutaban militares y eclesiásticos. Miguel Albornoz, de Ambato (provincia de Tungurahua), declaró antirrepublicana la mera idea de los fueros porque "va en contra del principio de la igualdad". Sorpresivamente, el general Flores también se expresó contra los fueros, pero dijo que no podía apoyar su abolición porque la gran mayoría de los delegados estaba a favor. Vicente Cueva notó que el fuero no era privilegio divino porque el mismo Jesús se había sometido a Poncio Pilato. No obstante, la mayoría de la delegación de Cuenca defendió los fueros con argumentos prácticos y filosóficos. Manuel Cuesta advirtió que un juez de primera instancia tendría mucha dificultad al juzgar a un oficial mayor. Y los conservadores más tradicionales sacaron el viejo argumento de que juzgar curas y militares en cortes regulares les quitaría prestigio en la sociedad.[37] Al final, el debate sobre los fueros continuaría en las negociaciones del concordato, pero en la Constitución de 1861 no aparecía ninguna provisión suprimiendo los fueros.

Otra discusión larga de los delegados se enfocó en el papel de los jesuitas en el Ecuador. Una de las primeras acciones tomadas por García Moreno en 1850 fue convencer al gobierno *marcista* de que permitiera a los jesuitas expulsados de Colombia entrar al país. Sin embargo, al cabo de dos años, el presidente Urbina cambió de opinión y también los expulsó. A su salida forzada de Quito, García Moreno supuestamente hizo esta promesa a los curas: "Adiós, en diez años a su vuelta estaremos celebrando un *Te Deum*".[38] García Moreno luego cumplió su promesa, al autorizar a sus agentes en Europa negociar un nuevo contrato

34. "Oraciones de Tamariz, Mera y Egas", en *Diario...*, pp. 487-494.
35. "Oraciones de Borrero, Arias, Cuesta y Salvador", en *ibíd.*, pp. 323-329.
36. "Oración de Villavicencio", en *ibíd.*, p. 329.
37. "Oraciones de Miguel Albornoz, Cueva, Cuesta, Juan Antonio Hidalgo y Salvador", en *ibíd.*, pp. 415-423.
38. "García Moreno a Roberto de Ascásubi, 6 de octubre de 1852", en BEAEP, rollo 33; Wilfri-

para la orden. Los delegados de la Asamblea entonces expresaron sus opiniones sobre el regreso de los jesuitas. Al principio, varios delegados pidieron que la Asamblea aprobara el decreto de García Moreno que restauraba los privilegios de la orden en cuanto al derecho de tener propiedades y el permiso para enseñar y hacer trabajo misional en el Oriente. Había más énfasis en los abusos posibles de los jesuitas que en sus posibles contribuciones al país. El diputado Tamariz preguntó: "¿Qué van a comer? ¿Dónde van a vivir?" (si, como querían los delegados Luis Albornoz y Borrero, les privaban del derecho de la propiedad). Aunque la mayoría de los delegados (incluyendo a Arteta) valoró las contribuciones de los jesuitas al sistema educativo y a los avances científicos, Luciano Moral de Guayaquil los caracterizó de "inútiles" y "despóticos" por los eventos recientes en Nueva Granada y por su historia colonial en el Paraguay.[39] Pero las palabras de Moral fueron rechazadas y el decreto de García Moreno se aprobó, aunque serían varios años antes de que él y el jefe de la Orden finalizaran los detalles del contrato.

De todas las discusiones de la Asamblea, tal vez la más interesante fue aquella sobre la exclusividad del catolicismo, una provisión tradicional que formaba parte de las constituciones anteriores. Era de esperar que tal provisión estuviera incorporada sin debate en la Constitución de 1861. Pero, sorpresivamente, uno de los delegados habló en favor de suprimir la provisión. Al proteger su argumento con repetidas proclamaciones acerca de su fe, Luis Albornoz mantuvo que no era papel del Estado el garantizar una religión en particular, y dijo que cualquier Estado que pusiera la religión en su Constitución sería un Estado tiránico. No obstante, los otros delegados, aun los liberales, no veían ningún problema en la exclusividad de la fe católica. En palabras del vicepresidente Cueva, "la gente necesita religión".[40] No obstante, es interesante notar que se expresó la idea de la tolerancia religiosa en la Asamblea, probando otra vez que el tono del producto final era más moderado que conservador.

CONCLUSIÓN

La Constitución de 1861 se centró fundamentalmente, como casi toda Constitución, en temas políticos. Según Maiguashca, era un documento innovador porque abrió de manera significativa el sufragio y otorgó el poder regional a las provincias en vez de a los departamentos coloniales. Sin embargo, tengo algunos problemas con tres de las conclusiones de Maiguashca. En primer lugar, García Moreno no estaba en condiciones de demandar un gobierno centralizado en 1861. Aunque era el líder que ejercía más influencia sobre la coalición, aún no dominaba el gobierno del todo. Como muy buen político, había hecho muchos

do Loor, *Los Jesuitas en el Ecuador: su ingreso y expulsión, 1850-1852*, Quito, La Prensa Católica, 1959.

39. "Oraciones de Tamariz, Luis Albornoz, Borrero, Luciano Moral y Arteta", en *Diario...*, pp. 135-149.

40. "Oraciones de Luis Albornoz, Camilo García, y Cueva", en *ibíd.*, pp. 133-135.

acuerdos con los líderes de Azuay y Loja durante la guerra civil, y los representantes de estas provincias trataron, con algo de éxito, de hacer cumplir al gobierno esos acuerdos durante la Asamblea. En segundo lugar, el resultado final de la Constitución era un gobierno bastante más descentralizado que lo que nos describe Maiguashca, no tanto por el lenguaje del documento en sí como por la maquinaria reglamentaria que dio forma a la nueva administración. Como ejemplos tenemos el control regional de la educación y el control local de impuestos que fue inscrito en la Ley de Municipalidades tras un debate feroz. Finalmente, insisto en que las reformas electorales debilitaban mucho a las élites de Cuenca, e impactaban aunque en escala menor a las de la Costa (donde los aliados de García Moreno, o sea los banqueros y cultivadores de cacao, ejercían todavía mucha influencia). Por eso los delegados de Cuenca se oponían a muchas de las decisiones políticas que prevalecían.[41] Al final de cuentas, la Constitución de 1861 no era ni el documento totalmente centralizado que hubiera querido García Moreno ni la carta federalista que los líderes regionales de Cuenca y Loja anhelaban. Tal vez ningún otro resultado era posible, ya que los delegados decidieron reescribir la Constitución anterior en vez de crear una totalmente nueva.

En fin, los delegados deliberaron las cuestiones fundamentales que definirían las décadas de 1860 y 1870, y tanto el lenguaje que usaron sobre las formas del gobierno como el acercamiento general a las cuestiones políticas eran moderados. La Constitución se declaró a favor de las libertades individuales, una meta central de los liberales decimonónicos, y prohibió la pena de muerte para los líderes de las revueltas fallidas, para disgusto de García Moreno. La opinión de este reflejaba no solo su lucha por el poder sino también la idea (que compartía con muchos otros delegados en 1861) de que no había lugar para rebeliones armadas en la nueva era que había nacido. Los constituyentes favorecían los planes liberales del desarrollo que promovían el libre comercio. Intentaban recuperar los ingresos perdidos del tributo con un programa que estimularía las economías de zonas deprimidas por medio de la inversión, la construcción de carreteras y la inmigración europea. En cuanto a la cuestión central del papel de la Iglesia, los constituyentes se volvían más conservadores, y reafirmaron las creencias tradicionales sobre los diezmos, los fueros, los jesuitas y la exclusividad de la religión católica romana. Pero ninguna de estas posiciones fue adoptada sin debate, lo que destacó una vez más el carácter moderado de la Constitución de 1861.

41. Juan Maiguashca, "The Electoral Reforms of 1861...", pp. 109-111.

La Constitución de 1906 y su contexto político

Jorge Núñez Sánchez

El 31 de diciembre de 1905, el Palacio de Carondelet relucía con la fiesta de fin de año que había preparado el gobierno de don Lizardo García, un baile de disfraces al que concurrieron los altos grupos sociales de la capital. En esa circunstancia, al amanecer del 1 de enero de 1906, fue entregado al jefe de Estado un telegrama urgente enviado desde Riobamba por el general Emilio María Terán, que decía: "Saludo a usted y le deseo un feliz año nuevo, comunicándole, a la vez, que la guarnición de Riobamba está a mis órdenes, porque acaba de proclamar Jefe Supremo de la Nación al señor Gral. Eloy Alfaro".[1]

García rió al leer el telegrama, creyendo que se trataba de una de las típicas "inocentadas" del momento, pero la alegría emigró de su rostro en las horas siguientes, al recibir noticias acerca de la nueva revolución que los radicales habían puesto en marcha contra su gobierno.

El señor García era un prominente banquero porteño y había colaborado con Alfaro en ese primer gabinete que la burguesía porteña impuso al Viejo Luchador a inicios de la revolución. Luego había recibido de Alfaro el encargo de estudiar los detalles de la deuda externa ecuatoriana, con miras a su cancelación, pero incumplió el encargo. Más tarde, diferencias políticas lo distanciaron del bando alfarista o radical y lo aproximaron al bando placista, que lo usó como un ariete contra Alfaro. Así, en 1903, fue enviado a Londres por el presidente Plaza, para renegociar las cuentas del ferrocarril y hallar algún motivo de acusación contra Alfaro y su gobierno.

García representaba los intereses de la plutocracia costeña, empeñada en crear una sólida alianza con el bando militar placista, para restablecer en el país una suerte de nuevo "progresismo", en el que los liberales compartieran el poder con la oligarquía conservadora de la Sierra. Y en ese marco se produjo su candidatura oficial a la Presidencia de la República, sostenida por Plaza, a cambio de

1. Eduardo Muñoz Borrero, *En el Palacio de Carondelet: gobernantes ecuatorianos del presidente Flores al presidente Borja, 1830-1988*, Quito, Artes Gráficas Señal, 1988, p. 271.

lo cual García propuso a su protector que lo reemplazara en la Gerencia del Banco Comercial y Agrícola, en una suerte de mutuo intercambio de funciones.[2]

Finalmente, ya convertido en abierto enemigo de Alfaro, Lizardo García asumió el poder el 1 de septiembre de 1905. Y como Alfaro criticara los afanes regresivos de García, que buscaba poner término definitivo a la revolución y suspender los trabajos del ferrocarril Guayaquil-Quito, fue ofendido gravemente por los áulicos del régimen, que llegaron a acusarlo de corrupción en la contratación de las obras ferroviarias e incluso planearon llevarlo ante los jueces.

Eso desbordó la tolerancia del bando radical, que se levantó en armas. Al amanecer del 1 de enero de 1906, los liberales de la guarnición de Riobamba, bajo el liderazgo de los generales Emilio María Terán y Julio Román, repudiaron al gobierno de Quito y proclamaron una nueva Jefatura Suprema del general Eloy Alfaro, ejemplo que siguió Guaranda pocos días después. Al mismo tiempo, Alfaro logró burlar la vigilancia oficial y emprendió secretamente un viaje hacia la Sierra, acompañado por su fiel amigo el coronel Pedro J. Montero. Navegando por ríos crecidos, cruzando selvas y remontando cordilleras llegó el 13 de enero a Latacunga, "sin tropa alguna, únicamente con un puñado de jóvenes guarandeños y con oficiales de Alto Mando".[3] Se puso al frente de las tropas que lo apoyaban e inició la marcha hacia Quito, mientras fuerzas del norte del país también proclamaban su jefatura suprema. El 15 de enero, en El Chasqui, Alfaro se topó con el ejército gubernamental que había salido a enfrentarlo, y aplicó exitosamente el plan de batalla que había preparado, mismo que fue ejecutado en el terreno por las fuerzas que dirigían los coroneles Justiniano Viteri, N. Reinoso, Pedro J. Montero y José Ignacio Holguín.[4] Viéndose rodeado y destrozados varios de sus cuerpos, el resto del ejército gubernamental se pasó masivamente al bando revolucionario al grito de "¡Viva Alfaro!".

El último combate de esa revolución se dio en Guayaquil, donde una guarnición fuerte, muy bien armada y equipada, dirigida por el general Leonidas Plaza y el coronel Fidel García, resistió durante varios días el ataque del pueblo en armas que vivaba a Alfaro. Pese a que los atacantes sufrieron cientos de víctimas, finalmente lograron vencer a las fuerzas del gobierno, que se rindieron el 20 de enero. García se asiló en una legación diplomática y luego abandonó el país, al igual que el general Plaza.

El caudillo radical entró en Quito el 17 de enero e inició su segundo período de gobierno. Pero las circunstancias habían cambiado. Alfaro no era ya el líder de todo el liberalismo ecuatoriano, sino únicamente el caudillo de su tendencia más radical. Y el único sustento real de su poder era el ejército, pues el bloque revolucionario del 95 se había disuelto en grupos irreconciliables. La burguesía costeña, una vez satisfechos sus apetitos económicos, había dejado de verlo como su abanderado y pasado a considerarlo como un estorbo para el libre

2. Roberto Andrade, *Sangre, ¿quién la derramó?*, Quito, Imprenta antigua de El Quiteño Libre, 1912, p. 217.
3. Marco Karolys Baca, *La Batalla del Chasqui*, en el blog: viteka.wordpress.com, 28 de septiembre de 2010.
4. *Ibíd.*

comercio y el tranquilo usufructo de su poder. De otro lado, los "liberales doctrinarios" se habían alejado mayoritariamente del alfarismo, fastidiados con la preeminencia de los "generales macheteros", cuya rudeza y autoritarismo despreciaban. En cuanto a los sectores campesinos que lo apoyaran antes, se sentían defraudados por el viejo caudillo, que no había suprimido el concertaje de los peones indios y montubios. A su vez, las cabezas principales de la pequeña burguesía intelectual se alinearon con Alfaro y el radicalismo.

Don Eloy tampoco era ya el audaz revolucionario de otros días. Afectado por un prematuro envejecimiento, no estuvo en capacidad de lanzarse a desarrollar una revolución agraria, lo que le hubiese permitido romper el contubernio de la vieja oligarquía terrateniente y la nueva burguesía liberal. Fue así que en ese segundo gobierno enfiló su acción, en lo fundamental, a profundizar las conquistas políticas ya logradas y avanzar en sus planes de obra pública.

En busca de legitimidad, convocó prontamente a una nueva Asamblea Constituyente, que lo designó Presidente de la República y dictó la avanzada Constitución de 1906, en la que se consagró el verdadero espíritu de la revolución alfarista.

CARÁCTER DE LA CONSTITUCIÓN

A esta Constitución, que entró en vigencia el 23 de diciembre de 1906, los clericales la llamaron atea, porque en su introducción suprimió el nombre de Dios y fue emitida "en nombre y por autoridad del pueblo". Inclusive no han faltado constitucionalistas de derecha, como Ramiro Borja y Borja, que la han considerado "hostil a la armonía del Ecuador con la Iglesia, en mayor grado que las constituciones de 1830, 1835, 1843 y 1897...".[5]

En realidad fue una Carta profundamente laica, pues fijó la separación absoluta del Estado y la Iglesia, asuntos que no se había atrevido a enfrentar la conciliadora Constitución liberal de 1897. Esta destinó su título III, compuesto por un solo artículo, a tratar los asuntos "De la religión". Así, el artículo 12 de la primera carta liberal expresaba: "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". Es más, en el título siguiente, referido a las garantías constitucionales, destinó su primer artículo a fijar que "el Estado (respetaba) las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y (haría) respetar las manifestaciones de aquellas", agregando en el acápite siguiente que "las creencias religiosas no (obstaban) para el ejercicio de los derechos políticos y civiles". Todo ello muestra que aquella primera Constitución liberal estuvo destinada a consignar algunos principios renovadores, pero garantizando a la población católica, y por tanto a la oposición política, los más amplios derechos religiosos. Y muestra también que todo ese esfuerzo resultó

5. Ramiro Borja y Borja, *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, p. CXLV.

vano, pues la derecha y la Iglesia se lanzaron de todos modos a la guerra civil, que mantuvieron de modo intermitente a lo largo del primer gobierno de Alfaro.

Esa fue la motivación que llevó a los legisladores liberales-radicales de 1906 a fijar como principio constitucional la absoluta separación del Estado y la Iglesia. A consecuencia de ello, en la nueva carta se suprimió toda mención a Dios y la religión, que dejaron de ser motivo de interés político del Estado, para quedarse como asuntos enteramente pertenecientes al fuero íntimo de las personas. De este modo, inclusive se eliminó toda referencia religiosa en el ámbito de las garantías constitucionales, dejando únicamente, entre las garantías individuales y políticas, una referida a la libertad de conciencia, que era garantizada en el artículo 26, num. 3, "en todos sus aspectos y manifestaciones, en tanto estas no sean contrarias a la moral y al orden público".

Por otra parte, la Constitución de 1906 fue esencialmente nacionalista, puesto que en su artículo 5 consagró el principio de que: "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". Esto implicaba una radicalización respecto a la disposición contenida en la anterior Constitución, que en su artículo 3 señalaba: "La República es libre, indivisible e independiente de todo poder extranjero". Y esa radicalización textual parece haber estado inspirada en el deseo de crear una valla jurídica ante las presiones y ambiciones del emergente imperialismo, que en los últimos años había ejercitado variadas presiones para obtener bases carboneras en las islas Galápagos e incluso para alcanzar el alquiler o venta de dichas islas a los Estados Unidos, como parte de los planes estadounidenses para proteger el canal de Panamá.

Otra expresión de esa vocación nacionalista fue la contenida en el artículo 23, que señalaba que: "Todo contrato que un extranjero o una compañía extranjera, celebre con el Gobierno, o con un individuo particular, llevará implícitamente la condición de la renuncia a toda reclamación diplomática". Para entonces, esto era un asunto de significativa importancia, puesto que los países poderosos habían establecido como costumbre suya la de reclamar y presionar diplomáticamente a favor de los negocios privados de sus connacionales, bajo el principio expansionista de que "la bandera sigue al capital".

La Constitución de 1906 superó a la precedente también en el plano formal, pues mostró una mayor organización y sistematización en los temas tratados. Un buen ejemplo de ello es lo referido a los asuntos de Supremacía de la Constitución y Reforma Constitucional, que la Carta de 1897 los traía desperdigados y la nueva los juntó en un solo título, en el que incluyó tres principios esenciales: que la Constitución era la Ley Suprema de la República, que solo el Congreso tenía la facultad de interpretar la Constitución y de calificar la constitucionalidad de leyes o decretos, y que el Congreso en pleno podía reformar la Constitución por mayoría absoluta de sus miembros. Así, esto implicó una mejora formal del texto, pero también una profundización en el tratamiento de estos temas, esenciales para la vida política del país.

Igual apreciación podría hacerse respecto a la definición de la nacionalidad ecuatoriana, contenida en el título constitucional tercero. Según el art. 9, los

ecuatorianos lo eran por nacimiento o por naturalización, con lo cual quedaba marcada una diferencia legal que tenía grandes proyecciones políticas. En esencia, esto tenía suma importancia para definir algunos asuntos clave de la vida nacional, tales como la elección de presidente de la República, senadores y diputados, o el nombramiento de altos funcionarios públicos, que solo podían hacerse en ecuatorianos por nacimiento.

Un elemento de sumo interés fue la defensa del sistema electoral y el castigo a quienes atentaran contra él. Así, se castigaba con pérdida de los derechos de ciudadanía a quienes hubiesen "ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en las elecciones populares; y, especialmente, por haber comprado o vendido el voto; en cuyos casos será necesario que preceda resolución judicial". Igual sanción se establecía para quienes hubiesen sido condenados "por fraude en el manejo de los caudales públicos".

En el título V, "De las Garantías Nacionales", se establecía un artículo detallado sobre la educación, que señalaba los nuevos principios que regirían este ámbito, con miras a crear un sistema público, laico y gratuito de enseñanza, pero reconociendo el derecho de los padres a dar a sus hijos la educación que desearen, costeándola de su peculio, lo que significaba, en la práctica, una apertura hacia la existencia de formas de educación privada. Decía el artículo 16:

> La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeada por las Municipalidades, son esencialmente seglares y laicas.
>
> La enseñanza primaria y la de artes y oficios son gratuitas, y, además, la primera es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren.
>
> Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal.

Una novedad política fue la inclusión del título VI, "De las Garantías individuales y políticas", que consagraba una absoluta libertad de conciencia, de pensamiento y otras amplias garantías individuales. De este modo, se garantizaban el derecho a la vida, el derecho de propiedad, el derecho de no ser detenido arbitrariamente, la libertad de tránsito por el país, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia epistolar o telegráfica, el derecho a un justo juicio, las libertades de trabajo e industria, de sufragio, de petición, y de reunión o asociación sin armas.

En cuanto a la libertad de pensamiento, se garantizaba su expresión "de palabra o por la prensa", pero se puntualizaba que: "La injuria y la calumnia, lo mismo que el insulto personal en su caso, de palabra, por escrito o por la prensa, podrán ser acusados en la forma y modo prescritos por las leyes".

Un aspecto de trascendencia fue el relativo a la libertad personal, pues se prohibía el reclutamiento de hombres para la guerra, que tanto afectaba a las familias pobres, especialmente a las campesinas, y se eliminaba la prisión por deudas, medida esta última que dejaba sin piso al ruin sistema laboral del concertaje, cuyo mecanismo de coerción era precisamente el endeudamiento sistemático del trabajador. Complementariamente se consagró la libertad de tránsito

de las personas por el país, que a su vez dejaba sin piso a las viejas "leyes contra la vagancia", que etiquetaban como "vago" a cualquier trabajador que circulase libremente por las calles o caminos del país sin autorización de su amo. Esto estaba reforzado por la disposición del art. 12, que señalaba que "los artesanos y jornaleros (no) serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato". Y también por la fijación de una protección oficial a la raza india y una acción tutelar del Estado "para impedir los abusos del concertaje".

Ese mismo artículo 12 consagró por primera vez los derechos de propiedad intelectual, al señalar, entre las formas de libertad de trabajo e industria, que "todos gozan de la propiedad de sus descubrimientos, inventos y obras literarias, en los términos prescritos por las leyes".

En cuanto a la educación, el art. 16 de la nueva Carta Política consagró la libertad de enseñanza y el carácter seglar, laico y gratuito de la educación pública, entendida esta como la proporcionada por el Estado y las municipalidades, que no podrían subvencionar ni auxiliar de forma alguna otras enseñanzas que no fueren la oficial y municipal. Empero, se dejaba a salvo "el derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren", se supone que pagándola de su propio peculio.

También fueron importantes las nuevas condiciones fijadas para ser legisladores, que rebajaban la edad para ejercer tales funciones de representación. Para ser senador se requería tener treinta años y no había edad fija para ser diputados, bastando por tanto la mayoría de edad. Comparemos esto con lo fijado en la Carta de 1897, que exigía tener treinta y cinco años a los senadores y veinticinco años a los diputados. Se consagró una prohibición expresa para que fueran electos como legisladores los ministros de cualquier culto religioso.

Curiosamente, en medio de esas medidas progresistas se consagró una con cierto tinte conservador, pues, para ser ciudadano, se pasó a exigir la edad de veintiún años, en vez de dieciocho, fijados en la anterior Constitución para ejercer los derechos de ciudadanía.

Y el otro aspecto que llama la atención en esta Constitución garantista de derechos son los contrapesos puestos a las atribuciones que pudiera conceder el Congreso al Poder Ejecutivo en caso de guerra o conmoción anterior. Así, el art. 82, lit. 8 y 9, ponía plazos y condiciones para el arresto de los indiciados y señalaba límites geográficos para el caso del confinamiento de los mismos, prohibiendo que los de una región pudiesen ser confinados en otra contra su voluntad y también que su traslado se efectuase por caminos y rutas que no fuesen los regulares.

Un aspecto muy interesante fue el relativo al Consejo de Estado, entidad que ya existía antes y que procedía de la Constitución grancolombiana de Cúcuta, pero que ahora fue desarrollada en su concepción y convertida en un elemento muy importante del sistema político administrativo.

En fin, en el título XIII, titulado "De la Fuerza Armada", consagró varios principios de importancia, encaminados a refrenar los abusos de las autoridades militares y a someter al poder militar a las decisiones legítimas del poder civil. El primero de ellos, fijado en el art. 117, indicaba que "el objeto de la Fuerza Públi-

ca es asegurar los derechos de la Nación en el exterior, y, en el interior, la ejecución de las leyes y el mantenimiento del orden público". El segundo, constante en el art. 118, remarcaba que "el mando y la jurisdicción militar se ejercen solo sobre las personas puramente militares, y que se hallen en servicio activo". El tercero, prohibía a las autoridades militares obedecer órdenes superiores atentatorias contra las autoridades legítimas o contrarias a la Constitución o las leyes. En fin, contenía también un cuarto principio, repartido en los arts. 119 al 121, por el que los grados militares de coronel y general solo podían ser otorgados por el Congreso Nacional previo examen de sus hojas de servicio, prohibiendo que otras autoridades concedieran estos grados e incluso que reconocieran como válidos tales grados a quienes no los hubieren obtenido por esta vía constitucional.

Dentro de la parte orgánica de esta Carta Política, un aspecto de singular interés es el relativo a las relaciones entre el Estado central y las municipalidades, reconocidas por el art. 29 como instituciones de Derecho público. Más adelante, en los artículos 113 a 115, se delineaba un muy interesante sistema de gobiernos seccionales autónomos.

En el primero de ellos, se indicaba que el objeto mismo de la existencia de las municipalidades era "la administración de los intereses seccionales" y se encargaba a la ley la definición de su organización y sus atribuciones, que debían referirse a los siguientes campos: educación e instrucción de los habitantes del distrito municipal; policía y mejoras materiales; creación, recaudación, administración e inversión de las rentas municipales; fomento de los establecimientos públicos existentes en el distrito y otras tareas similares que les fueran asignadas por la ley.

El artículo 114, por su parte, garantizaba a las municipalidades una absoluta independencia de otros poderes del Estado para "el ejercicio de sus funciones privativas", pero siempre dentro del ordenamiento jurídico general. Igualmente, asignaba a los miembros de los gobiernos municipales la responsabilidad judicial, individual o colectiva, por los eventuales abusos que pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones.

En fin, el artículo 115 fijaba a la Constitución y las leyes como el límite hasta el cual podía extenderse la acción municipal, disponiendo que no se ejecutaran las ordenanzas, acuerdos o resoluciones que se considerasen inconstitucionales o ilegales, y asignando a la Corte Suprema la capacidad de dirimir en caso de "controversia entre la Municipalidad y la Autoridad Política".

Todos estos aspectos redondearon una Carta Política de avanzado carácter, que estaría en vigencia por bastantes años y que en el futuro todavía resultaría útil para organizar la vida del Estado ecuatoriano.

LA CONSTITUCIÓN RADICAL Y SUS EFECTOS POLÍTICOS

La reacción de los viejos y nuevos enemigos del "Viejo Luchador" no se hizo esperar. A comienzos de diciembre de 1906 se alzó en armas en el Azuay el

coronel Antonio Vega Muñoz, antiguo jefe de la resistencia conservadora. Vencido prontamente por las fuerzas del coronel Ulpiano Páez, Vega cayó prisionero y murió al entrar en Cuenca, el 10 de diciembre, en un confuso incidente que unos calificaron de asesinato y otros de suicidio.[6] Cuatro meses más tarde, el 25 de abril de 1907, se produjo un grave incidente en Quito, cuando una manifestación de jóvenes universitarios atacó al cuartel de Artillería, donde insultó y golpeó a su jefe, el coronel Esminger; luego, un policía murió en la refriega. "Los disparos al aire no atemorizaron a esa juventud conducida a la sublevación abierta. Pero apareció una escolta del batallón Carchi que, al ser atacada, disparó: un estudiante murió al momento, varios fueron heridos de gravedad. El escándalo fue inmenso: afirmaron que Alfaro había asesinado a la juventud y al pueblo quiteño. ¡Abajo el tirano!, fue la voz de los que esperaban el momento de subir".[7]

Pero el acto más grave ocurrió en Guayaquil, la noche del 19 de julio de 1907, cuando estalló una sublevación militar preparada por los seguidores de Lizardo García y cuyo objetivo era el asesinato de Alfaro; la sangrienta sublevación fue aplastada por las fuerzas leales y un Consejo de Guerra condenó a muerte a 24 conjurados, de los cuales Alfaro indultó a 16 e hizo fusilar a 8, escogidos por sorteo. Fue una medida extrema, impuesta por las circunstancias, pero no por ello menos ilegal y repudiable, puesto que la pena de muerte había sido abolida por la nueva Constitución.

Todo ello afectó la popularidad de Alfaro, al que la activísima prensa de oposición –audaz y desaforada como ninguna– tachaba de "tirano", "monstruo sanguinario", etc. Empero, remontando las aguas adversas que se le presentaban, el viejo caudillo siguió bogando por sus proyectos de progreso nacional, a veces pese a la cerrada oposición de un Congreso adverso. Impulsó reformas a la Ley de Instrucción Pública. Creó nuevas escuelas primarias en muchos lugares del país y escuelas nocturnas para artesanos. Fundó la Escuela de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música, una Escuela Normal para Mujeres en Guayaquil, la Escuela Naval y la Escuela de Medicina Veterinaria. Becó a una cincuentena de jóvenes para que estudiaran en el exterior profesiones útiles al país. Inició las obras de canalización y agua potable de Quito, y las de canalización y saneamiento de Guayaquil. Pero, por sobre todo, se esforzó en la terminación del ferrocarril Guayaquil-Quito, obra formidable que él concebía como su mayor logro gubernamental. Al fin, el tren llegó a la capital el 25 de junio de 1908, entre aclamaciones de la multitud y loas al progreso nacional. "El ferrocarril llegaba a Quito. El pueblo corrió alborozado a la estación final... Las bandas militares rompieron los aires con el himno nacional. Los ponchos se movieron como una inmensa, como suave marea de colores. Se acercó la máquina embanderada y

6. Su muerte ha sido calificada de asesinato por Enrique Vega Toral (*El asesinato del general Antonio Vega Muñoz*, Cuenca, Don Bosco, 1956) y otros autores, y de suicidio por el diario *El Tiempo*, de Guayaquil (*El suicidio del señor coronel don Antonio Vega Muñoz*, Guayaquil, imprenta de El Tiempo, 1907), Manuel María Borrero (*El coronel Antonio Vega Muñoz*, Cuenca, Austral, 1957), César Peralta Rosales (*Un centenario y una infamia*, Quito, Ed. Rumiñahui, 1956) y otros autores.
7. Alfredo Pareja Diezcanseco, *La hoguera bárbara*, Quito, Libresa, 1997, p. 447.

con palmas, repiqueteando... Alfaro y Harman se dieron la mano y la multitud lanzó vítores al Viejo Luchador y al rubio empresario de brillantes espejuelos".[8]

Fue mucho lo que hizo ese segundo gobierno alfarista, pero fue más lo que no pudo hacer a causa de la ciega oposición de sus enemigos políticos, que buscaban ver en toda iniciativa gubernamental un peculado, un robo o una infamia. De este modo, entre esas iniciativas visionarias de Alfaro, que buscaban el desarrollo y la modernización del país, se frustraron las siguientes: Ferrocarril Quito-Ibarra-Esmeraldas. Ferrocarril Ambato-Curaray, destinado a ocupar y poblar las tierras orientales que nos disputaba el Perú. Ferrocarriles Guayaquil-Manta, Manta-Santa Ana y Bahía-Chone, para integrar la Costa norte, y Ferrocarriles Sibambe-Cuenca, Cuenca-Loja y Machala-Santa Rosa, para integrar el Austro y la Costa sur. Plantas hidroeléctricas en el río Ambato. Carretera Quito-Chone. Camino del Pailón, etc.[9]

Aplastada militarmente, la resistencia conservadora recurrió entonces a la agitación social: los maestros laicos eran apedreados por curas y beatas cuando iban a cumplir sus tareas educativas; se hacían correr calumnias sobre supuestos robos y peculados oficiales; se sobornaba a oficiales y clases del ejército liberal para provocar alzamientos contra el alfarismo, etc.

Alfaro replicó con una nueva y audaz reforma política: logró del Congreso de 1908 la expedición de la Ley de Beneficencia, que reformaba a la Ley de Cultos de 1904 y nacionalizaba los "bienes de manos muertas", esto es, los bienes acumulados por la Iglesia a través de herencias, legados o donaciones.

La idea de la nacionalización de los bienes de manos muertas fue planteada ya por los liberales españoles del siglo XVIII y discutida a fondo en las Cortes Constitucionales de Cádiz, en 1812. En esencia, se consideraba que eran bienes obtenidos ilícitamente por la Iglesia, mediante variados sistemas de coacción moral sobre enfermos, moribundos o viudos ricos, de los que obtenía legados y donaciones inspirados en el temor a la muerte y a las penas del infierno.[10] Ya en el plano económico, se criticaba el hecho de que eran bienes aislados y segregados, que no entraban al mercado de bienes raíces, perjudicando de este modo al desarrollo de la economía nacional.

Las rentas de los bienes eclesiásticos nacionalizados por el Estado ecuatoriano fueron destinadas a la recién creada Beneficencia Pública, que debía usarlos para el sostenimiento de casas de protección de menores, hospitales y asilos de ancianos, además de seguir manteniendo a los religiosos existentes. Por desgracia, una vez desaparecidos de la escena política Alfaro y los radicales, muchos de esos bienes no llegaron a manos del Estado sino que se quedaron, mediante

8. *El Comercio*, Quito, 26 de junio de 1908.
9. Ver al respecto A. Pareja Diezcanseco, *La hoguera bárbara*, pp. 450-453.
10. Todavía a mediados del siglo XX ciertas comunidades religiosas practicaban con éxito tales exacciones. Un ejemplo verdaderamente patético fue el de la afortunada dama quiteña María Augusta Urrutia Barba, a quien los jesuitas sometieron durante años a un estrecho cerco moral, con el objeto de lograr que les legara todos sus bienes muebles e inmuebles. Así, esta orden religiosa se convirtió en propietaria de varios inmuebles valiosos en el centro de Quito, de algunas propiedades rurales de gran valor y de grandes extensiones de tierras urbanas en el sur y norte de la capital ecuatoriana.

triquiñuelas legales o por simple apoderamiento forzoso, en manos de jefes militares o altos funcionarios del régimen liberal, que de este modo pasaron a convertirse en nuevos terratenientes y defensores del viejo sistema de dominación.

En esas circunstancias, recrudeció en 1910 el viejo litigio fronterizo con el Perú, a propósito del arbitraje del rey de España. El país vecino empezó a concentrar tropas en la frontera, con ánimo de obligarnos a reconocer su ocupación de los territorios orientales. En tal situación, el Ecuador entero se galvanizó alrededor de su gobierno y Alfaro mostró una vez más su temple de estadista y organizador: puso en pie de guerra un ejército de veinticinco mil hombres y organizó una reserva de veinte mil; luego, usando el ferrocarril trasandino, movilizó rápidamente las tropas a la frontera sur y se colocó él mismo a la cabeza de ellas. Aunque el árbitro español se inhibió finalmente de dictar su laudo, la exhibición de fuerza hecha por nuestro país y la mediación de otros países americanos lograron frenar la agresión externa y evitar la guerra.

Después vino el período fatal del liberalismo: Alfaro volvió a equivocarse en la escogencia de un candidato a la sucesión presidencial y eligió a un hombre con problemas cardiacos, al que luego pretendió obligar a renunciar, cuando ya había sido consagrado presidente de la República por el voto nacional. Eso precipitó una gravísima crisis política, que provocó el derrocamiento de Alfaro y su expatriación forzada, y fue el preludio de la sangrienta guerra civil de 1912, en la que liberales y radicales se enfrentaron militarmente. Ese conflicto terminó con el asesinato de Alfaro y sus capitanes, incinerados finalmente en la "hoguera bárbara".

Empero, pese a esa sucesión de graves acontecimientos político-militares, la ya maltrecha Constitución de 1906 sobrevivió y se mantuvo en vigencia hasta la Revolución juliana (1925), que puso fin al régimen liberal. Pero en 1926 la volvió a poner en vigencia el presidente interino doctor Isidro Ayora, en un acto que conllevaba un reconocimiento implícito a las bondades de esta Carta Política, que siguió rigiendo la vida nacional hasta el 26 de marzo de 1929, en que se promulgó una nueva Constitución.

Sorprendentemente, en la década siguiente volvieron a tener vigencia histórica esta Constitución y sus principios. El 23 de octubre de 1937 fue puesta nuevamente en vigencia por el gobierno militar nacionalista del general Alberto Enríquez, que a continuación buscó refrenar los abusos fiscales y laborales de la empresa minera estadounidense *South American Development Co.*, precisamente utilizando los principios soberanistas de esa Carta Política. En ese empeño, el gobierno de Enríquez debió enfrentar una agresiva reacción del secretario de Estado estadounidense Summer Wells, quien acusó al gobierno de Enríquez de violar contratos legalmente establecidos y de pretender extorsionar a la compañía minera con la finalidad de aliviar "la difícil situación financiera del Gobierno ecuatoriano".[11] Entonces, la respuesta del gobierno ecuatoriano, fechada el 7 de febrero de 1938, tuvo el tono de firmeza y dignidad que la situación exigía. Decía esa respuesta:

11. Cit. por Jorge Núñez Sánchez, *La guerra interminable: Estados Unidos contra América Latina*, Quito, CEDIS-CEDEP, 1988, fascículo 4, p. 54.

> El Gobierno ecuatoriano no exige la revisión de contratos con compañías extranjeras por salvar angustiosas situaciones económicas, como se expresa en la comunicación dirigida por el señor Wells, sino que, en virtud de los justos derechos que le asisten, ha procedido a revisar dichos contratos, que son meras concesiones, por ser atentatorios a la economía nacional... Hace presente el Gobierno del Ecuador, que ni oficial ni oficiosamente acepta reclamaciones o intervenciones diplomáticas, porque la República ecuatoriana es soberana, libre e independiente y porque las compañías extranjeras que se establecen en el país lo hacen bajo el imperio de sus leyes y a ellas se sujetan de acuerdo con las mismas.[12]

Como salta a la vista, tanto en el texto como en el espíritu de esa respuesta pueden hallarse las huellas de la nacionalista Constitución de 1906 y particularmente de sus artículos 5 y 23, que ya habían pasado a constituirse en principios fundamentales del Derecho público ecuatoriano.

Esta carta constitucional estuvo vigente por más de un año, hasta que la Asamblea Constituyente convocada en agosto de 1938, expidió el 2 de diciembre de aquel año una nueva Constitución y eligió como presidente interino a Manuel María Borrero. Empero, sobrevino una inesperada crisis política, al calor de la cual renunció Borrero y fue elegido presidente Aurelio Mosquera Narváez, quien disolvió la Asamblea Constituyente que lo había elegido y abrogó la Constitución recién aprobada. Como salida a ese drama, las fuerzas liberales y conservadoras pactaron un acuerdo político por el que el Congreso Nacional, en febrero de 1939, declaró nuevamente en vigencia la Constitución de 1906. De este modo, esta Carta Política volvió a regir la vida nacional hasta el 28 de mayo de 1944, en que una gran revolución popular, conocida como "La Gloriosa", derrocó al gobierno de Carlos Arroyo del Río e impuso la dictadura civil de José María Velasco Ibarra.

Esto constituye un caso único en la historia constitucional ecuatoriana, pues la Constitución de 1906 estuvo en vigencia durante varios períodos del siglo XX, que en total sumaron más de 28 años.[13] Se trató de un sorprendente fenómeno de reconocimiento colectivo a las bondades de esta Carta Política, que en su tiempo solo fue superada en alcances teóricos y vocación social por la Constitución de 1945, que la sustituyó definitivamente.

12. *Ibíd.*
13. Los períodos en que rigió esta Carta Política fueron los siguientes: 23 de diciembre de 1906 a 25 de julio de 1925; 17 de abril de 1926 a 26 de marzo de 1929; 23 de octubre de 1937 a 2 de diciembre de 1938 y 1 de febrero de 1939 a 28 de mayo de 1944.

Cuarta parte

ESTUDIOS ESPECÍFICOS

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
POTENTIOR EST
FUNDADA EN 1651
QUITO

El constitucionalismo social desde los años veinte

Julio César Trujillo

EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO Y EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Aunque el Derecho es una disciplina distinta de la Historia, no es posible entenderlo al margen de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del momento y lugar en donde han nacido sus instituciones y sus normas, como respuesta de la razón humana, iluminada por los valores de la cultura hegemónica, a los problemas con los que se enfrenta el ser humano en su coexistencia con los otros seres del universo y, en particular, con los otros seres humanos, con quienes ha debido convivir.

También es necesario conocer el contexto internacional en el que se desenvuelve la existencia del Estado al que corresponde el Derecho que se estudia, porque no hay pueblo alguno que no tenga en cuenta las experiencias de sus vecinos y cuyas experiencias no influyan, en mayor o menor medida, en estos para el desarrollo de su Derecho.

El nacimiento del constitucionalismo social no puede entenderse sino con las demandas de justicia de las víctimas de la supuesta igualdad ante la ley de los hombres y mujeres que, con la incorporación de la máquina a las actividades de producción de bienes y servicios, debieron poner su trabajo a órdenes de los propietarios de las máquinas y de sus instalaciones.

La Revolución industrial que, en resumen, consistió en la incorporación de la máquina a la producción, trajo consigo cambios sustanciales en diversos ámbitos de la vida social y política, y, sobre todo, en el de las relaciones de producción, ya que introdujo nuevas formas de trabajo del hombre y la mujer tan aptos para manejar las máquinas como para desplegar su esfuerzo físico, que ponía estos trabajos a disposición del dueño de los bienes de producción, gracias a un contrato que, por ser unos y otros seres humanos, se suponía eran iguales y como tales eran tratados por la ley, universal y abstracta.

Modificó también los bienes objeto de la propiedad, pues la propiedad inmobiliaria, predominante hasta el siglo XVIII, fue acompañada y hasta sustituida por los valores o títulos representativos de los capitales aportados a las socieda-

des o corporaciones a cuyo nombre se hacen constar las acciones o participaciones en el capital social, constituido por los inmuebles, máquinas, instalaciones y otros factores de la producción.

De otra parte, en el Estado liberal de derecho, el Estado no tiene otras funciones que las siguientes, según enseñara Adam Smith en su libro *La riqueza de las naciones*: proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; proteger, en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o sea establecer una exacta administración de justicia, mediante la expedición y aplicación de la ley; edificar y mantener ciertas obras públicas e instituciones públicas que jamás será del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos, el edificarlas y mantenerlas.

En este horizonte no caben ni la intromisión del Estado en las relaciones entre iguales, sino ante estipulaciones de grave y manifiesta inequidad o injusticia, ni que realice actividades económicas que sean de interés de los individuos, pues estas han de quedar a cargo de los individuos o grupos de individuos que tengan interés en realizarlas; precisamente para esto se diseñó en los Estados Unidos de América el "Estado mínimo", en el que está ausente tanto la intervención del poder público en los contratos como la ejecución de actividades económicas.

Para el cumplimento de estas tres funciones basta que el Estado se encuentre provisto de los órganos que le permitan dictar las leyes, ejecutarlas y, en su caso, resolver las contiendas que surjan de la aplicación de la ley o de los conflictos entre los titulares de los derechos nacidos de las leyes que, cada uno de los contendiente, las interpretan a su favor y en disfavor de la otra parte, es decir basta el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las nuevas relaciones de producción al amparo de la igualdad ante la ley, de la libertad contractual entre seres supuestamente iguales, legitimaron la explotación del trabajador por el capital representado por el gerente de la empresa capitalista, con frecuencia propietaria de los medios de producción y/o casi siempre vinculado estrechamente a la propiedad del capital; esta explotación llegó a extremos que provocaron la reacción de los explotados y la demanda por nuevos sistemas políticos con la intervención del Estado en esas relaciones y actividades que, hasta entonces, estaban en manos de la iniciativa privada y regidas por contratos, como fuente de las obligaciones regidos por el derecho común, constituido en esa época y en el país de la familia jurídica romano germánica por el Código Civil.

A la demanda de los trabajadores se sumaron las voces de los intelectuales y moralistas que proponían diversas formas de intervención del Estado; unos plantean la supresión de la propiedad privada de los medios de producción y el monopolio de las actividades económicas a cargo del Estado, transitoriamente mientras se construye la sociedad sin clases; otros propugnan el reconocimiento de los derechos de los trabajadores con leyes que, al menos, moderaran y previnieran los excesos de la explotación del trabajo de estos. En Europa, unos países optaron por la supresión de la propiedad privada y otros por medidas que moderaran si no corrigieran la explotación del trabajo humano.

En este ambiente caldeado por las luchas políticas y por las todavía no extinguidas ambiciones de expansión territorial de las potencias hegemónicas, estallaron, en Europa, la Primera Guerra que al final devino en Mundial, y en México la Guerra Civil con la bandera de la redistribución de la tierra, para dotar de ella a los campesinos que las necesitaban.

La terminación de la guerra trajo consigo, entre otras novedades, el temor de que el conflicto social nacido en la injusticia en las relaciones de producción pudiera desatar nuevas guerras, y para conjurarlas se creó la Sociedad de Naciones, encargada de promover la paz entre las naciones; y como su órgano especializado la Organización Internacional del Trabajo –OIT– con el encargo de combatir la injusticia y erradicar la miseria, en el entendido de que la paz, para ser verdadera y duradera, debe sustentarse en la justicia social y en condiciones de vida y de trabajo dignos.

Por su parte, la Guerra Civil mexicana, en 1917, dio nacimiento a la primera Constitución social del Mundo y comprometió al Estado a proveer de tierras a los campesinos, y en el famoso art. 123 a crear las condiciones de trabajo compatibles con la dignidad de la persona del trabajador asalariado con jornada de ocho horas diarios y cuarenta y ocho semanales, la remuneración mínima pero suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia, la seguridad social, los derechos de sindicación y de huelga, etc.

Dos años más tarde, una de las secuelas de la Primera Guerra Mundial fue el fin de Imperio austro-húngaro, la caída por abdicación de las monarquías de Alemania y Austria, la creación de la república alemana y para el efecto la expedición de la también famosa Constitución de Weimar que atribuye al Estado funciones sociales y económicas, se autoatribuyó la calidad de norma jurídica suprema y, a la vez que regula la organización jurídica del Estado, consagra los derechos de la persona a los que el Estado debe servir, y en Austria con la creación del Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad del respectivo ordenamiento jurídico.

Con esos fundamentos se inició la intervención del Estado en los campos en los que antes le estaban vedados, tales como la organización de empresas para proveer a los habitantes del respectivo país, de los bienes y servicios que, en cada momento, se consideraran indispensables para llevar una existencia conforme a su dignidad humana y, sobre todo, para que las relaciones económicas entre particulares, incluso las que surgieran en las relaciones de la producción o del trabajo asalariado, guardaran conformidad con la justicia social.

Esta intervención siguió la vía tradicional de expedición de leyes protectoras de los trabajadores, de control del cumplimiento de estas leyes a través de funcionarios encargados de hacerlo y de la multa cuando se comprobaba su transgresión; solo más tarde, a mediados del siglo XIX, optó por dotar a los propios trabajadores de medios de autodefensa con la legalización de las organizaciones de trabajadores, bajo el nombre de sindicatos, mucho después otorgó a estos sindicatos la facultad de representar a sus socios ante el empleador y ante las autoridades estatales, dotarles de capacidad para negociar condiciones de trabajo con el empleador mediante los novedosos contratos, convenciones o convenios colectivos de trabajo, y, por último, para declarar la huelga.

Legitimadas las nuevas funciones del Estado, hubo necesidad de dotarle de otras instituciones y facultades idóneas para el cumplimiento de estas nuevas funciones, así surgieron los servicios y empresas públicas, así como instrumentos que diferían según el régimen político que se confería al Estado.

El intervencionismo estatal, por el régimen político, se concretó en dos modalidades: la una, en el totalitario de la Alemania nazi, el fascista de Italia, el estalinista de la Unión Soviética y las modalidades de las varias formas de autoritarismo de España y Portugal; la otra modalidad del intervencionismo es el Estado social y democrático que siguió a la Segunda Guerra Mundial con la Constitución de Italia, la Carta Fundamental de Alemania y otras parecidas de casi toda Europa actual.

De estos instrumentos jurídicos me interesa destacar la Constitución de México de 1917, que es el instrumento que constituye en América y en el Ecuador, por consiguiente, el punto de partida del constitucionalismo social. Asimismo, he de poner de relieve el Derecho que, en Europa, regula lo que años más tarde, y después de la Segunda Guerra Mundial, se denominó el Estado social y democrático de derecho.

Latinoamérica siguió el modelo del Estado mínimo de los Estados Unidos de América y, a partir de la segunda década del siglo XX, el constitucionalismo social que iniciara México; esta misma transición fue la del Ecuador.

Antecedentes del constitucionalismo social

La Real Audiencia de Quito intentó constituirse en el Estado independiente, organizado según una Constitución, en el año 1812, pero sofocado este ensayo, a sangre y fuego, por las tropas leales a la Corona española, tuvo que postergar ese anhelo hasta 1830 en que después de separarse de la Gran Colombia se erigió como el Estado del Ecuador.

La organización del nuevo Estado se hizo constar en una Constitución que de acuerdo con las ideas imperantes entonces, siguiendo el postulado de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con el ejemplo de lo ocurrido en los Estados Unidos de América, contenía las normas con arreglo a las cuales debía organizarse el poder dividido en tres: el Legislativo ejercido por el Congreso, encargado de expedir la ley, el Ejecutivo con un presidente del Estado con las funciones de conservar el orden interno y la seguridad externa y proveer de los funcionarios y empleados necesarios para ello, así como de los recursos financieros que fueran menester, y cuidar que se administre justicia por los tribunales y que se ejecuten sus sentencias.

En la misma Constitución se reconocieron los derechos de los ciudadanos para cuya tutela se constituía el Estado y, por propia iniciativa del constituyente ecuatoriano se incorporaron las normas sobre los ecuatorianos y su territorio, de su reforma y de los medios para asegurar su observancia, amén de otras que dotaran al naciente Estado de identidad internacional y de medios para proveer a su subsistencia.

Aunque la función primordial de la Constitución era regular el acceso al poder y su ejercicio, no dejó de ser también el pacto conforme al cual una parte siquiera de los componentes del Estado se comprometía a convivir gracias al respeto recíproco de la pluralidad de esos elementos y de todos ellos por el Estado. Lastimosamente, no se tuvo en cuenta a los indios y negros como componentes del Estado y, en consecuencia, dignos del respeto como los otros componentes, y de lo que a ellos les significa sus características identitarias.

De los indios, sin embargo, se ocupa como de quienes necesitan protección, y de darla se encargó a los curas, no, por cierto, en forma transitoria y hasta que puedan valerse por sí mismos, sino porque en esa época parece que prevalecía la creencia de que los indios por la propia idiosincrasia de su "raza" estaban condenados a una especie de minoridad sempiterna.

La evidencia de que no era así, sino que los indios si tenían conciencia de lo que les correspondía, incluso en el terreno político, y que estaban en capacidad de luchar para hacerlos valer, fueron testimonio los varios levantamientos con los que amenazaron la estabilidad de ese régimen de oprobio.

Esta estructura del Estado unitario en forma de república presidencial con división de poderes y reconocimiento de los derechos fundamentales, pero de total abstención de las actividades económicas, si no es para regular las relaciones que en este campo mantienen los particulares, se conserva hasta la Constitución de 1906 con reformas, unas trascendentales y otras menores tanto en la asignación de funciones al Estado como en los derechos, o sea en la parte orgánica y en la parte dogmática, siendo las reformas de 1906 las más trascendentales y que nos permiten hablar de un nuevo Estado, el Estado laico.

La Constitución de 1906 recoge los esfuerzos revolucionarios de los hombres y mujeres de esa época (1897-1906), primero porque marca el fin del Estado confesional que regía desde 1830 y comienza la marcha del Ecuador hacia el futuro que sigue construyéndose hasta el presente; pero constituye también la culminación del Estado liberal de derecho que se había consolidado a los largo de los 75 años del Ecuador independiente y que va a regir 20 años más, hasta 1925.

Al amparo de las libertades de trabajo y de industria, reconocidos en la Constitución y en las leyes, se desarrollaron las modernas fuerzas productivas con el ferrocarril en el sector del transporte, la banca en el financiero, las empresas de comercio, en especial para la intermediación entre la producción y venta del cacao que, en aquellos años, era el más importante producto de exportación del país; al mismo tiempo y con la urbanización comienzan a aparecer las empresas de servicios de teléfonos, alumbrado con luz y fuerza eléctrica, transporte urbano, etc.

Está por estudiarse la influencia de estos cambios que venían produciéndose con posterioridad a 1906 en el campo, lo cierto es que no podemos dejar de anotar la supresión, en 1917, de la ignominiosa institución del concertaje que combinaba la prisión por deudas con la insuficiencia del salario del trabajo de los indios bajo la dependencia de los terratenientes y que en la Colonia reemplazó a la encomienda y la mita.

La misma urbanización del Ecuador, principalmente en Quito y Guayaquil, da inicio a las empresas de servicios de los carros en la ciudad, se percibe incipientes iniciativas manufactureras, favorecidas por la Ley de Protección Industrial, sobre todo en la industria textil y en la producción de bienes para el consumo interno que compartía con la artesanía el mercado interno, desabastecido de los bienes venidos de Europa a consecuencia de la Primera Guerra Mundial.

La crisis cacaotera no significó mayor daño para los inversionistas en esta área de la producción gracias a su vinculación con la industria azucarera que, en cambio, alcanza un importante desarrollo debido a la elevación de los precios del azúcar en los mercados internacionales y al creciente consumo interno.

Todo este crecimiento económico favorece el incremento de la riqueza de los propietarios del gran capital y de los terratenientes y en muy menor medida de las clases medias, integradas por los artesanos, mientras que los trabajadores asalariados que han crecido considerablemente no reciben ni de lejos los beneficios del crecimiento económico, más bien sufren con los desocupados de las haciendas cacaoteras y con los sectores más pobres de la sociedad, las consecuencias de la caída de su poder de compra. Los maestros que en virtud del laicismo habían crecido y los militares con los inicios de la carrera profesional contribuyen con ideas y anhelos de participar del poder.

Pero estos sectores han empezado a organizarse, primero en asociaciones que tienen más de gremios que venían de los últimos años del siglo XIX que de asociaciones propiamente sindicales, y más tarde, aunque lentamente, van perfilándose como sindicatos propiamente dichos, conforme avanza la conciencia de que sus necesidades y problemas no son las necesidades y problemas de los capitalistas y terratenientes, es decir empieza a formarse, en los pobres y explotados, la conciencia de clase.

A la formación de la conciencia y de la injusticia del sistema contribuye la Primera Guerra Mundial y la crisis económica con sus secuelas de insuficiencia de los salarios, el imparable aumento del costo de vida, la baja de los precios de los pocos bienes exportables y la especulación con el cambio de la moneda, que inciden desfavorablemente en los mercados de destino de nuestros bienes exportables; estos y otros efectos azotan despiadadamente las espaldas de los asalariados, mayoría de artesanos, campesinos, incipiente clase media y los otros sectores pobres del Ecuador, cuya insatisfacción se manifiesta en forma de huelgas y diversas formas de agitación en las calles y plazas públicas que los gobiernos creen resolver con los medios tradicionales de la represión y el concurso de la fuerza pública.

El más escandaloso enfrentamiento de los sectores populares con las fuerzas del gobierno fue el del 15 de noviembre de 1922, con el nombre de huelga general; los militares todavía al servicio de las clases pudientes respondieron con balas las demandas del pueblo que reclamaban mejores salarios, limitación de la jornada de trabajo, control de precios de los artículos de primera necesidad, más conveniente tipo de cambio del dólar, freno para la especulación y el manejo arbitrario de la moneda por la banca, y otras que recogían las aspiraciones populares de la hora.

Este choque de los civiles con la fuerza pública no es el de las facciones de la clase dominante y de sus subalternos por la captación del poder en el Estado, como habían sido las del pasado, sino el enfrentamiento del ejército que actuaba a nombre de los detentadores del poder con el pueblo que exigía cambios del propio Estado en sus funciones y la apertura de los cauces para acceder al poder que permitiera participar en él, por lo menos, a una parte de los excluidos de entonces.

No cabe duda de que la organización social del Ecuador estaba cambiando y de que surgían nueva ideas: el socialismo emergía en el terreno político, y luego de pocos años había de constituirse como partido totalmente diferente de los que hasta esos años habían ocupado el escenario político; incluso los partidos tradicionales: conservador y liberal, se renovaron en su organización, la sociedad rural se matiza con el urbanismo creciente, la economía agraria comparte espacio con la industrial y el gremialismo tradicional con el sindicalismo moderno; con razón, Enrique Ayala enseña que "los grupos medios que habían crecido alrededor de la burocracia, y el comercio menor, pugnaron por una cuota de poder. Las organizaciones obrero-artesanales, cuyo desarrollo a principios del siglo fue grande, intentaban reivindicar sus derechos".

Esto no lo entendieron los dirigentes del Estado, y aunque la matanza con la que se sofocó la huelga general del año 1922 no puso fin a la insatisfacción popular, esos dirigentes continuaron en sus prácticas que, para el pueblo y sus anhelos eran obsoletas: persistió el fraude electoral y gracias a él, una facción liberal sustituyó a otra, hasta que un grupo de jóvenes militares más perspicaces que los civiles dieron un golpe de Estado e integraron una junta que ensayó un gobierno que trató de responder a los clamores del pueblo con nuevas instituciones y normas.

No obstante, no sin gran oposición, como ya dije, se suprimió el concertaje heredado de la Colonia, que puso al indio en condición más ignominiosa que los siervos de la Europa medieval, mediante la combinación de la prisión por deudas y la insuficiencia de los salarios que el terrateniente paga a los indios por su trabajo y la necesidad de estos, por consiguiente, de endeudarse para subsistir con su familia. Dejó, con todo, subsistente la institución del huasipungo que no iba a la zaga del concertaje en la explotación, opresión y privación de la libertad del indio y de su familia.

A la postre, agobiados los noveles gobernantes por los problemas económicos y sociales que infructuosamente querían resolver, la consiguiente división ante las dificultades y la impotencia para resolverlas, las rencillas internas inherentes a la condición humana, intentaron gobiernos plurales y concluyeron por ceder la dictadura al rector de la Universidad Central, doctor Isidro Ayora, que, ya por su propia iniciativa y/o por el consejo de hombres abiertos a la realidad y a las ideas que circulaban por el mundo, realizó muchos de los cambios que los jóvenes militares de julio deseaban sin éxito.

Por cierto, pudieron realizar algunos cambios que recogían el anhelo del pueblo y, a la vez, presagiaban el nuevo Derecho del Ecuador, como el descanso dominical obligatorio, la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, intentaron crear el Banco Central y otras novedades positivas mezcladas con

otras folclóricas, tales eran la prohibición de las peleas de gallos o la persecución a las mujeres que las llamaron "alegres".

Siguiendo el ritual común a nuestras dictaduras, al fin convocó a una Asamblea Constituyente que, como es propio de una Constitución que puede subsistir a su vigencia formal, constitucionalizó los logros de las dictaduras de 1925, atisbó el futuro y sentó los cimientos del constitucionalismo social.

Los elementos del constitucionalismo social

El nuevo constitucionalismo que instaura la Constitución de 1929 no significa la negación y mucho menos la supresión de los avances que en defensa de la dignidad humana aportó, en su hora y circunstancias, el "Estado liberal de derecho", sino la superación de ellos y la suma de nuevas conquistas.

Así, al individuo como sujeto del Derecho y especialmente del Derecho constitucional se añaden las colectividades y, entre ellas, los sindicatos y la familia; la garantía de los derechos de la persona humana siguen siendo la razón de ser del Estado, pero para ello se revisan los derechos individuales hasta entonces garantizados o se añaden otros a tono con los nuevos sujetos del Derecho humano.

Los derechos más revisados son la propiedad, la libertad no solo ante el poder político sino también ante otras formas de poder, principalmente el económico, la igualdad a la que se añade la proscripción de la discriminación, etc.

La lista siempre susceptible de ampliación de los derechos civiles y políticos, se enriquece con la extensa lista de los derechos que muchos años más tarde llegan a ser conocidos como derechos económicos, sociales y culturales que no solo consideran al ser humano en su concepto ontológico sino también en las circunstancias sociales y culturales en las que se desenvuelve su existencia e impone al Estado tanto las obligaciones de abstención del pasado como la entrega de prestaciones que hagan posible el goce efectivo de los derechos.

Desde luego, no se revisa a fondo la conocida parte orgánica de la Constitución, y de aquí que si bien al Estado se le asignan nuevas funciones y fines, como las de constituir, de ser necesario, empresas públicas se le proveen de nuevos órganos; pero no se le provee de todos los órganos o instituciones que le permitan cumplir con todas las funciones nuevas como sí cuenta con instituciones para realizar a cabalidad las del Estado liberal, o sea subsiste, aunque levemente reestructurado, el "Estado mínimo" que concibieran los Estados Unidos de América en el siglo XVIII, pero con importantes innovaciones.

Con el andar de los tiempos, el Estado social de derecho o constitucionalismo social se ha complejizado en sus funciones y fines y al mismo tiempo su organización se ha reformado para asumir las nuevas tareas y para tratar de cumplirlas, aunque siempre con menor eficiencia de la que desean los ciudadanos.

La Constitución de 1929

Siguiendo, tal vez, la Constitución de México de 1917 y probablemente por la lectura de los hombres ilustrados de la época de las ideas contenidas en la Constitución de Weimar de 1919 y en la Italia fascista, en la Constitución de 1929 tenemos el inicio del constitucionalismo social en el Ecuador, que revela además la preocupación del constitucionalista nacional, a diferencia de los gobernantes de 1922, por dar respuesta jurídica a los problemas económicos y sociales que afectaban a la vida de los ciudadanos.

En norma expresa se garantiza el derecho sindical, y a este colectivo, desde esos años, se lo erige en titular de derechos y se rompe el dogma liberal de que solo el individuo de la especie humana es titular de derechos constitucionales, se ha de sumar la familia, como destinataria de normas de Derecho que han de protegerle, con particular atención a la maternidad y la infancia. Son, pues, los nuevos sujetos de los derechos constitucionales y no solo el individuo.

Entre los grupos humanos cuyos miembros son titulares de derechos, que Peces Barba, ya a fines del siglo va a llamar derechos de personas situadas y concretas, que preocupan grandemente al constituyente, están la mujer y los indígenas.

Con relación a la mujer, tiene presente sus luchas en pro del derecho al sufragio y sus quejas acerca del olvido o descuido por parte del Estado y de la sociedad de su preparación para el trabajo. En respuesta a las luchas por el sufragio, de manera expresa dice que son ciudadanos y ciudadanas los hombres y las mujeres mayores de veintiún años que sepan leer y escribir, a continuación reconoce el derecho al sufragio a los ciudadanos y, por tanto, las mujeres al ser ciudadanas gozan de este derecho. Más tarde, el constituyente de 1946, con una aparente muestra de galantería desanda unos pocos pasos y dispone que el sufragio es obligatorio para el varón, y para la mujer opcional o voluntario solamente, con lo que se busca dejar en claro que su lugar más propio es el hogar y no la política.

En el art. 168 pone sobre las espaldas del Estado la obligación de prestar a la mujer atención preferente para su liberación económica y, como medida concreta, procurarle "educación profesional técnica, capacitándola, entre otras posibilidades, para que pueda tomar parte activa en la Administración Pública"; no hay que olvidar que entonces la Administración Pública era, como parece que ha vuelto a ser actualmente, la fuente más importante, sino la única, de empleo en funciones que requerían preparación intelectual.

Los indios dejan de ser "raza" no apta para manejar y resolver por sí mismos sus problemas y, por tanto, no necesitados de la protección de los curas, como lo establecía la Constitución de 1830 o de los poderes públicos del Estado laico, como lo disponía la de 1906, sino merecedores de la protección de los poderes públicos en orden a su mejoramiento integral o en la vida social, como dice textualmente en el art. 167, especialmente mediante la educación y el mejoramiento de su condición económica.

En cuanto a los derechos civiles de antaño, reitera el reconocimiento del derecho de propiedad, pero de acuerdo con las necesidades sentidas en esos días y sin derogar la facultad de expropiar por causas de utilidad pública agrega que "corresponde a la ley, determinar las obligaciones, limitaciones y servidumbres en favor de los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos" (art. 151.14). Más aún, en el segundo inciso de este precepto queda manifiesto el interés del constituyente por ayudar al crecimiento urbanístico y dispone que: "Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o solo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas tendrá derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios".

Es evidente que a la expropiación por causas de utilidad pública se añade la legitimidad de la expropiación por causa de interés social que, en síntesis, no es otra cosa que privar de la propiedad a los actuales propietarios para transferir esa propiedad a otros particulares que las necesitan con mayor urgencia o mejores razones que aquellos. Poco falta para decir que la propiedad privada se justifica cuando cumple la función social que corresponde a los bienes a expropiarse, tesis que va a explicitarse más tarde.

El dominio del Estado sobre las riquezas del subsuelo está constitucionalizado en este mismo precepto y desde entonces va a mantenerse en todas las constituciones posteriores, hasta la actualmente en vigencia.

Otra libertad cuya limitación queda legitimada, por primera vez y hasta la de 1998, es la libertad de comercio y de industria, lo mismo que la de contratar, que pueden ser reguladas y limitadas por la ley en defensa de la libertad y del derecho fundamental de los débiles (art. 151.15), y es precisamente esta tesis la que se concreta en el numeral 18 de ese mismo precepto que prevé la protección del trabajo y su libertad, y para que no quepa ninguna duda añade que la ley fijará la jornada máxima de trabajo, los salarios mínimos, el descanso semanal obligatorio, las condiciones de salubridad y seguridad en los centros de trabajo, el trabajo de las mujeres y de los "niños", y, en general, las condiciones de trabajo para que en las relaciones de producción se realice la justicia; estas condiciones no pueden modificarse por el contrato para desmejorar la suerte del trabajador; queda, por tanto, limitada la libertad contractual en defensa del trabajador frente al poder económico que representa el empleador.

Se garantizan además los "seguros sociales" entendidos en el sentido que estos tienen ya en el lenguaje moderno, sin que ellos exoneren al empleador de las indemnizaciones que debe a los trabajadores cuando son víctimas de accidentes de trabajo, como se denominaban en esos días a los actuales riesgos del trabajo, y se prohíbe en la misma norma constitucional el embargo de las remuneraciones del trabajador.

A esta reproducción de los derechos y libertades de 1906 que no sea sino en forma muy insegura y, para estos días poco técnica, les da un nuevo concepto, se añade una nueva función e institución, ya que atribuye al Estado funciones económicas y, en concreto, expresamente dice: "Solo el Estado puede, por ley, establecer estancos de exclusivo interés nacional" (art. 151.14), lo cual en el

lenguaje actual quiere decir que, con el objeto de proveer a los habitantes del país de los bienes y servicios necesarios para su subsistencia, podrá fijar los precios y/o reservarse la comercialización de los que estime de esta especie. La libertad personal de todos queda garantizada con el hábeas corpus.

A estos generosos propósitos, sin embargo, no respondía la reorganización del Estado, que en la parte orgánica seguía siendo prevalentemente el Estado mínimo, que concibieran los Estados Unidos de América en el siglo XVIII, para el Estado liberal de derecho; aunque, acaso consciente de esta debilidad el constituyente ecuatoriano introdujo dos instituciones, tal vez inspiradas por el fascismo italiano, en donde se habían formado algunos altos oficiales del ejército nacional. Una, la de los senadores funcionales, y otra la responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo o Congreso.

Los senadores funcionales eran elegidos por las corporaciones, seguramente las más acreditadas de la época: universidades, establecimientos de educación, empresarios, sindicalismo, medios de comunicación social, militares y campesinos. Para hacer efectiva la responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo concibió la interpelación o juicio político que algunos historiadores e intelectuales entendieron que eran trasplante inconsulto de instituciones del régimen fascista y parlamentario. A pesar de lo cual son dos instituciones que, con reformas que no las desfiguran, han logrado sobrevivir: la primera por medio siglo y la segunda hasta ahora, y es que no es del todo extraña al sistema presidencial, pues tiene alguna similitud con el *impeachment* del presidencialismo de los Estados Unidos de América.

En estos términos surge en el Ecuador el Estado constitucional y social de derecho o constitucionalismo social; cierto es que con timidez, explicable dado que la mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas de la clase dominante todavía estaban embrujados por los dogmas del Estado liberal de derecho que no admitía más órganos o instituciones que la legislativa, ejecutiva y judicial; no había más Derecho que el derivado de la ley ni otra ley que la expedida por el órgano legislativo o Congreso y al Estado no le reconocía más funciones que las que, en el siglo XIX, las reconocía Adams Smith, a pesar de que algunas nuevas instituciones, como la Caja de Previsión Social y el Banco Central, ya estaban creadas para algunas tareas nuevas del Estado.

También es cierto que las instituciones del Estado social de derecho no estaban diseñadas en los términos ni con la precisión actuales, pero hay que tener presente que recién nacían y que no eran conocidos los desarrollos que, a la largo del siglo XX, van a aportar el Derecho y demás ciencias sociales, pero la puerta está abierta, y a lo largo del siglo XX el Ecuador va a seguir la ruta señalada por la Constitución de 1929.

La larga e inconclusa marcha del constitucionalismo social

Que las ideas del Estado liberal de derecho prevalecían en la mente de nuestros dirigentes políticos confirma el hecho de que la innovadora Constitución de 1929 fue abrogada, por el golpe de Estado de 1932, y con una fórmula que ha

tenido fortuna en el Ecuador, dice que rige, en su lugar, la de 1906 en cuanto no se oponga a la voluntad del dictador, o sea que este, es decir el dictador, es el verdadero constituyente, y sus actos están por encima de la Constitución de 1906 que no tiene más valor que el de una ley ordinaria.

Pero, que la organización social y los anhelos del pueblo estaban mejor expresados por la Constitución de 1929 lo dice el hecho de que durante la década de 1930 se expidieron abundantes leyes sociales que van a regir por largo tiempo, y algunas, con reformas más o menos profundas, hasta la fecha, como las leyes que regulan la relación laboral que, en 1938, se encontró que, entre leyes y decretos con fuerza de ley, sumaban veintidós y fueron recopiladas sistemáticamente en el Código del Trabajo de 1938, mismo que se complementó con la creación de la Caja del Seguro para Empleados Privados y Obreros, ya que para los empleados públicos y bancarios venía funcionando la Caja de Pensiones, desde 1928.

El Derecho económico cobró actualidad con la Ley General de Bancos que comprendía al Banco Central creado en 1927, se creó además en esta década del treinta la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General de la Nación, el Banco Hipotecario antecedente del Banco de Fomento, se dictaron la Ley de Monedas y la de 1932, por la que se abandonó el Patrón Oro, la Ley de Cooperativas, las leyes de Aguas, de Minería y de Petróleo, impuesto a las herencias y otras.

Más con buena voluntad que con reconocimiento de la realidad, con el propósito de asimilación de los indios a los mestizos se dictaron dos instrumentos jurídicos que tratan de que los indios adopten la organización similar a la de los campesinos y que son la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas que si bien consiguieron que los indios adoptaran externamente, para su organización social, la concebida por el Estado, de hecho y en la realidad conservaron internamente sus propias modalidades de organización social y política, con algunas adaptaciones formales.

Agotadas las dictaduras, en 1938 se reunió una nueva Asamblea Constituyente que con reconocimiento de los cambios sociales y jurídicos operados que no cabían en la Constitución de 1906, adoptó una nueva Constitución que continuaba la ruta iniciada por la de 1929, aunque con nuevos conocimientos y mayores experiencias.

Para confirmar la creencia popular de que el principal motivo de retraso del Ecuador es la incompetencia de la clase gobernante para entender al pueblo y sus anhelos, comprender la organización imperante en la sociedad, esta Constitución no duró sino el tiempo necesario para que la Asamblea Constituyente que la había adoptado eligiera, de acuerdo a su Segunda Disposición Transitoria, al presidente de la República que debía gobernar de acuerdo con sus normas, hasta el 31 de agosto de 1942; el electo, en lugar de someterse a ella, que recogía, como he dicho, de mejor manera los anhelos del pueblo, disolvió la Asamblea que lo había elegido.

Un Congreso Extraordinario elegido al apuro, en febrero de 1939, declaró que no habiéndose promulgado la Constitución de 1938 no había entrado en

vigencia; el legislador se olvidó que con arreglo a su Segunda Disposición Transitoria fue elegido el presidente en funciones de tal el doctor Mosquera Narváez y, consecuentemente, dispuso que continuaba vigente la Constitución de 1906 con "más el orden existente". Mientras se aprestaba a gobernar con esta Constitución, el doctor Mosquera falleció repentinamente; no hay que olvidar que la Constitución que se declaraba vigente contradecía radicalmente las instituciones y normas jurídicas expedidas en la década del treinta y que no obstante se declaraba vigente.

En este tiempo, habían emergido a la vida nacional nuevas fuerzas sociales, algunas sumamente poderosas, como las empresas extranjeras que operaban en el país a través de abogados y representantes nacionales, por lo que ante el conflicto de intereses que con ellas podían surgir, la Constitución prohibió a estos ser presidentes de la República.

Según los historiadores de esos años, mediante remiendos legales que no remendaban nada pero sí encubrían la ambición de sus líderes y de fuerzas sociales que emergían en el Ecuador aunque en contra de las populares que actuaban desde antes, como hemos visto, se prepararon las elecciones de presidente de la República en las que resultó electo el abogado Carlos Alberto Arroyo del Río, gracias a un escandaloso fraude electoral al decir de sus opositores. El electo representaba a una de las fuerzas que emergía a la vida pública del país, las poderosas empresas transnacionales, cuyo abogado era el electo y que, por ello, no habría podido serlo según la Constitución de 1938.

La consolidación del Estado social

No es este el lugar para ocuparnos del gobierno de Arroyo del Río, que tuvo que afrontar las responsabilidades de una guerra con el Perú y firmar un, para nosotros, doloroso protocolo de límites que indignó a los ecuatorianos que, a la postre, derrocaron al presidente que llevaba el *inri* de haber sido elegido mediante el fraude electoral, proclamaron jefe de Estado al Dr. Velasco Ibarra, bajo cuya dictadura se reunió, una vez más, una Asamblea Constituyente que expidió la Constitución de 1945.

Esta Constitución que es tenida por la más avanzada socialmente, recogió los aportes de la de 1938 y consolidó, en el Ecuador, el Estado social y democrático de derecho iniciado en 1929 y dio sustento constitucional a las instituciones y normas de la década del treinta.

En efecto, confirma a las organizaciones sindicales, como derecho específico de los trabajadores, diferente del derecho de asociación para otros fines pacíficos y a la familia como sujetos titulares de derechos.

Protege la libertad del individuo del poder económico en las relaciones de producción mediante la restricción legal de la libertad contractual y conserva la garantía del hábeas corpus para la libertad personal; confirma el derecho de propiedad privada de los medios de producción pero le impone funciones sociales y en particular se ocupa de la propiedad de la tierra: proscribe el latifundio, encomienda al Estado la reforma agraria y mantiene la facultad de expropiar los predios que circundan a las ciudades y pueblos para garantizar la expansión de

estos, como lo preveía la de 1929; complementa la igualdad ante la ley con la prohibición de toda forma de discriminación.

Enriquece los derechos civiles y políticos que constan en las constituciones anteriores, aunque reconceptuados algunos de ellos, añade la lista de los derechos que, como se dijo antes, años después son denominados derechos económicos, sociales y culturales, asigna nuevas funciones al Estado y recrea o constitucionaliza las instituciones creadas en la década anterior, instituciones que debían encargarse de algunas de estas nuevas funciones.

Los nuevos derechos que enriquecen la lista de derechos civiles y políticos, se suman el trabajo como deber social y los seguros sociales para los trabajadores (empleados y obreros); la salud y la salubridad pública son garantizados plenamente. La lista de derechos básicos y garantías de los trabajadores dependientes de un empleador es amplia y bastante detallada, aunque enunciados como principios sujetos a su desarrollo en la legislación ordinaria (art. 148).

No son garantizados como derechos subjetivos, pero sí como funciones del Estado: la educación, la edificación de viviendas higiénicas y baratas para los trabajadores y la beneficencia con el nombre de asistencia pública para los menesterosos.

La Constitución de 1945 dedica toda una sección a la economía del país y prescribe como una de las funciones del Estado dictar planes adecuados, "a los que se someterán las actividades privadas", y atribuye al Congreso Nacional la facultad de adoptar planes económicos generales; sobre todo autoriza al Estado emprender actividades económicas para explotar las riquezas del subsuelo y aun con la expropiación legal de las empresas privadas, en cualesquiera otras áreas "cuando lo exigieren los intereses económicos del país", y expresamente elevó a la jerarquía de instituciones constitucionales la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Bancos.

Aunque la vigencia de esta Constitución no duró un año, no cabe duda de que ella consolidó, en el Ecuador, el Estado social y democrático de derecho, aun antes de que Europa iniciara la marcha en este sentido con las constituciones de Italia, la Ley Fundamental de Alemania y otras de Europa.

Según el rito habitual del Ecuador, a la Constitución y su corto período de vigencia siguió un autogolpe de Estado y a este una nueva Constituyente y su Constitución, la de 1946. Esta nueva Constitución es muy similar a la de 1945, al extremo de que a la distancia no hay una respuesta satisfactoria al interrogante del porqué fue abrogada; porque es verdad que en la de 1946 se suprimieron el Tribunal de Garantías Constitucionales, la planificación y las facultades del Estado para constituir empresas y por su intermedio realizar actividades económicas, la verdad es que el control previo y *a posteriori* de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico se confió a la Corte Suprema de Justicia; la violación de los derechos constitucionales que entonces se confundían con las garantías, constituyen delitos justiciables por acción de cualquier persona.

A pesar de que la Constitución de 1946 no recoge de la Constitución de 1945 la planificación económica ni las facultades empresariales del Estado, durante la vigencia de esta Constitución se creó, en 1954, la Junta Nacional de

Planificación, siendo presidente de la República la misma persona que años atrás había propiciado su eliminación de la Constitución. Fueron los estudios de esta institución en cuanto secretaría de la Presidencia los que incidieron de modo determinante en el discurso político proveyéndolo de materias sociales, económicas y culturales de la realidad del Ecuador y que prontamente sustituyeron al debate político-religioso que había predominado en el pasado.

Cosa parecida sucedió con las empresas públicas que constaban en la Constitución de 1945 y no se las hizo constar en la de 1946, pero durante la vigencia de esta última Constitución se crearon importantes empresas para la generación, transporte y distribución de electricidad, transporte, provisión de bienes y servicios de primera necesidad y otras actividades.

Modera las funciones económicas del Estado, pero no las desconoce del todo y más bien crea el Consejo Nacional de Economía para que estudie los problemas económicos del país y sugiere sus soluciones, pero especialmente emite dictámenes sobre los proyectos de Decretos Leyes de emergencia que, en Receso del Congreso, considerar de emergencia dictarlos el presidente de la República.

En materia de derechos se conservan los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la anterior. La educación deviene en derecho y no solo es función del Estado; cierto es que todavía son derechos de los padres y no de los educandos como llegó a serlo en la Constitución de 1967. El trabajo es reconocido como derecho de la persona y es obligatorio con respecto de la libertad de escogerlo y atentas las condiciones de edad, sexo y salud. Además, es deber del Estado "procurar trabajo a los desocupados".

En cuanto a los derechos de los trabajadores, se reproduce la lista de derechos fundamentales y garantías de la Constitución anterior, aunque en términos que arrancan del maestro Mario de la Cueva el siguiente elogioso comentario: "ha fijado en fórmulas elegantes y precisas la naturaleza y finalidad del Derecho del Trabajo y la razón de la intervención del Estado en estos problemas".

El contrato colectivo, cargo de los sindicatos, adquiere, por la práctica sustentada en la norma constitucional, la condición de fuente de Derecho objetivo, y destruye el otro dogma del Estado liberal de derecho de que solo el Estado y por el Estado el Congreso u órgano legislativo es el creador de Derecho.

Conservan la jerarquía instituciones constitucionales de la Contraloría y Superintendencia de Bancos, y de manera indirecta reconoce esta misma jerarquía, concediéndoles la jurisdicción coactiva en calidad de instituciones de Derecho público, al Banco Central del Ecuador, a los bancos del sistema de crédito de fomento para ayudar a financiar las actividades económicas que el Estado considera necesarias y no cuenten con crédito seguro y suficiente en la banca privada, como era el caso de la agricultura y la ganadería, así como a las Cajas de Previsión, que eran las responsables de los seguros para los llamados riesgos sociales de empleados públicos y bancarios (Caja del Seguro) y para los empleados privados y los obreros (Caja del Seguro).

LA SOSTENIDA ACTUALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO (1967-1996)

Si tenemos en cuenta el desenvolvimiento del Derecho constitucional contenido en las numerosas constituciones del Ecuador, parece que podemos aventurar la hipótesis de que sus instituciones y normas una vez que son enunciadas en la Constitución no desaparecen del mundo jurídico aunque se abroguen o deroguen los textos que las enuncian cuando son desarrolladas en el ordenamiento jurídico infraconstitucional, satisfacen una necesidad realmente sentida por la comunidad y/o expresan valores, principios o reglas que han ingresado a su cultura jurídica, ya que son respetadas en la práctica aun durante la vigencia de constituciones que las desconocen y son reincorporadas en las constituciones posteriores. Esto es lo que ocurre con el Estado social y democrático de derecho consolidado en las constituciones de 1945 y 1946.

Con relación al derecho de asociación, desde la de 1929, se diferencia el derecho o libertad sindical o derecho de asociación para defender y mejorar los derechos de los trabajadores, así como sus condiciones de vida, del derecho de asociación para otros fines que no sean los laborales.

Junto con el sindicato, como institución con derechos que pertenece a la colectividad de trabajadores que representa, desde 1929 aparece la familia con la diferencia de que mientras a aquel el Código del Trabajo le otorgó desde 1945 de derechos cuyo titular es la comunidad de trabajadores, a esta nunca se le reconoció derechos aunque sí a sus componentes, en particular, con una creciente evolución no exenta de significativas involuciones, a la mujer y a los hijos.

A estos colectivos, desde 1998 se añaden en calidad de titulares de los derechos constitucionales a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, sin menoscabo de los derechos que como a personas humanas se les reconoce a los miembros de estas colectividades.

El derecho de propiedad es limitado por la facultad del Estado para expropiar por causas de utilidad pública y de interés social, y desde 1946 condicionada al cumplimiento de la función social, que legitima la reforma agraria desde 1945, con regulación explícita de esta reforma en las de 1945, 1967, 1978 y la actualmente en vigencia, que, por cierto, añade la función ecológica de la propiedad, ya prevista en la de 1998.

Con breves cambios que implican uno o más pasos adelante, desde 1929, se reconoce el derecho a la igualdad ante la ley, luego se agrega la no discriminación y actualmente hemos arribado al trato diferente y a la discriminación positiva para establecer la igualdad real o material; derecho a la educación que, como derecho subjetivo, lo encontramos en la Constitución de 1946 y en todas la posteriores, lo mismo que con el derecho al trabajo, los derechos y garantías fundamentales del trabajador asalariado y el derecho a la seguridad social que como derecho de los trabajadoras dependientes de un empleador lo reconoce la Constitución de 1929 y como derecho de todos los habitantes del Ecuador con el nombre de seguridad social la de 1967.

La libertad contractual sometida a regulación legal comienza en la Constitución de 1929 y aunque en la actual al garantizarla se ha suprimido su subordinación a la ley, continúa como antes, porque así dispone cuando se trata del contrato de trabajo, de la Ley de Inquilinato y otras en las que las partes no son realmente iguales, principio que parece forma parte de la cultura jurídica de los ecuatorianos.

Así es como en todas las constituciones posteriores, con unas palabras o con otras, en forma más o menos analítica o sintética, en términos más o menos abstractos, conservan el rango constitucional la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y Seguros, constitucionalizada por primera vez en la de 1945, en 1967 se añade la Superintendencia de Compañías para, entre otras cosas, proteger a los accionistas minoritarios de las mayorías de la compañías anónimas y las de responsabilidad limitada; Banco Central del Ecuador y a las instituciones de la seguridad social, llámense Cajas o Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como ahora.

Es similar la historia del actual Consejo Nacional Electoral que, con el nombre de Tribunal Superior Electoral aparece en la de 1945, pero es a partir de la de 1946 que juega un papel importante en la instauración de la libertad del sufragio; esto no significa que se haya omitido el derecho de sufragio que, como fuente del poder político, se reconoce desde la Constitución de 1830, pero sin crear el órgano encargado de garantizarlo, omisión que enmiendan estas constituciones de 1945 y 1946. En la temprana constitucionalización como derecho debe haber pesado mucho el pensamiento de Bolívar que, como poder del Estado lo previó en la Constitución que preparó para Bolivia.

El Tribunal de Garantías que renace con la de 1967, luego de haber desaparecido en la de 1946 que vino después de la de 1945, con las reformas constitucionales de 1996 devino en Corte Constitucional, con funciones de juez de control de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico y tribunal de apelación en los casos de violación de los derechos constitucionalmente garantizados y ahora como protector subsidiario de estos derechos.

Por fin, hay instituciones que son designadas de manera expresa en unas constituciones y de ellas no se habla en otras, pero que, por la forma en que están concebidas las más globales, se puede entender que estaban implícitamente contenidas en las que no hablan de ellas; ellas son: la protección de los menores de que trata la de 1946 y que, en la Constitución de 2008, se llaman derechos de los niños, niñas y adolescentes como colectivos merecedores de atención prioritaria del Estado, los migrantes que en función de su aporte al desarrollo se considera que deben ser política pública en la Constitución de 1967 y que para velar por los derechos de la persona contempla la de 2008 con el nombre de movilidad humana; el Derecho Internacional de los Derechos Humanos expresamente contempla la Constitución de 1998 y lo instituye como integrante del bloque de constitucionalidad; en esta doble calidad lo conserva la de 2008.

Sobre las funciones económicas y la planificación podemos decir lo mismo, con la diferencia de que aunque la Constitución de 1946 guarda silencio al respecto, lo cual frente a la mención expresa que de ellas hace la de 1945, podía entenderse que las derogó, fue durante su vigencia que se creó la Junta de Pla-

nificación, como ya se dijo antes. Se entendió que la creación del órgano implicaba la creación de la función. Desde la de 1967 cesa toda discusión porque se regulan la función y el órgano, aunque este cambia de nombre en cada oportunidad.

La responsabilidad objetiva del Estado por los actos de los funcionarios públicos que violan los derechos constitucionalmente garantizados consta, por primera vez, en la Constitución de 1967, y rige hasta la fecha.

La irrupción del neoliberalismo y el ensayo de contención

En la década de 1980 impacta la crisis económica y se evidencian las dificultades económicas que tiene la supervivencia del Estado social y democrático debido a los costos que representan los servicios públicos y la reducción de las utilidades para los inversionistas privados que exigen elevación de las tasas y tarifas, cuando no la supresión de servicios considerados no esenciales, la transferencia de las empresas del Estado, de quien se dice que es mal administrador, al sector privado, fenómeno al que se le denomina privatización.

Los conflictos sociales son agudos y no escasos de violencia, pues la confrontación de los defensores del Estado social y democrático de derecho y sus detractores es grande; los éxitos de los promotores del "Estado mínimo" tienen como aliados a los gobiernos, y a pesar de que no logran mayores triunfos, sí consiguen la expedición de leyes que terminan por prevalecer y se aplica con el respaldo de la fuerza pública, pese a su contradicción con el Estado social y democrático de derecho y no obstante la dura oposición de los grandes sectores del pueblo.

Dos leyes expresan esta victoria de la marcha hacia del Estado mínimo o neoliberalismo: la Ley n.° 133 que, con otras reformas menores y con el pretexto de la flexibilización laboral, reducen casi a la nada al movimiento sindical, que ya era bastante débil por otras causas, dificultan la celebración de los contratos colectivos y la declaración de la huelga se vuelve peligrosa para los trabajadores; la otra es la Ley de Participación de la Iniciativa Privada y Modernización del Estado, aparte de otras leyes que debilitan, reducen y aun suprimen la participación estatal en la vida económica y social.

De esta manera y a finales del siglo XX se reitera el poco respeto de la Constitución, en cuanto norma jurídica suprema, por los sectores gobernantes, compuestos de los políticos que han conseguido acceder al poder y de los poseedores de la riqueza del país que respaldan con disimulado agrado estas medidas legislativas que iban acompañadas de prácticas gubernamentales y administrativas consecuentes.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, contaban con la Ley de Seguridad Nacional que las convertía en un Estado con su propia Constitución dentro del Estado ecuatoriano que se regía por tres constituciones: la política para todo lo que no era económico y social, o Constitución formal; la Ley de Seguridad Nacional, que prevalecía sobre la política en todo lo concerniente a la seguridad del

Estado que comprendía la defensa de la soberanía territorial, la conservación del sistema económico y social impuesto por las clases dominantes y todo lo relacionado con la carrera y vida militares; y la citada Ley de Modernización, que sigue vigente hasta la fecha.

A partir de estos años, los partidos políticos se reducen a disputar los cargos públicos que, por la Constitución o por la ley, debían ser ocupados por nombramiento del Congreso Nacional, nombre que, en esos años, tenía el órgano legislativo del Estado; su lugar, lo mismo que el del debilitado movimiento sindical, lo ocupan los movimientos sociales, compuesto principalmente por las naciones indígenas que con la reforma agraria de 1963 y la supresión consecuente del huasipungo, última modalidad de trabajo servil, recuperaron su libertad y formaron organizaciones que sirvieran para sus objetivos económicos, políticos, culturales, y no solo laborales, para los que como antes les sirviera el sindicato.

Las ONG y, entre estas las organizaciones de mujeres y de niños, niñas y adolescentes, buscan, por sí mismos, la consecución de sus objetivos no recogidos por los partidos políticos ni expresados por los dirigentes de estos; los líderes políticos pierden su rol protagónico y son desplazados por los dirigentes que emergen de las Fuerzas Armadas o de otros campos de la vida social, a los que la prensa llama *outsiders*.

En el empeño de corregir esta esquizofrenia estatal y aprovechando la demanda de las naciones indígenas se propuso una reforma constitucional que, en contra de lo que esperaban los indios, trabajadores y, en general, desposeídos del Ecuador, introdujeron normas que constitucionalizaban las reformas legales y las practicas gubernamentales y administrativas que, a partir de 1991, se habían llevado a cabo y con éxito en nombre del neoliberalismo.

Las propuestas de las naciones indígenas no fueron aceptadas en su totalidad, pero se reconoció que el Ecuador no era homogéneo sino que en su territorio convivían varias culturas y etnias, por lo que sin admitir que era un Estado plurinacional se reconoció que era multicultural y pluriétnico, aunque sin mayores consecuencias y mucho menos en la organización política y ni siquiera territorial.

La reforma constitucional de 1996, con todo, no solo constituyó la regresión del Estado social, más también significó un progreso hacía el Estado constitucional, porque suprimió el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero creó el Tribunal Constitucional para que controle que todas las normas jurídicas infraconstitucionales guarden conformidad, en la forma y contenido, con las normas constitucionales o control de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico nacional, ya sea como juez de instancia en las demandas de inconstitucionalidad o como tribunal de revisión de las sentencias en las que los jueces ordinarios inaplicaran las normas jurídicas por juzgarlas inconstitucionales, y como tribunal de última instancia de los actos administrativos que fueren impugnados por estimarlos lesivos de los derechos constitucionales.

Como las demandas de las naciones indígenas que reclamaban las reformas constitucionales no fueron tomadas en cuenta, sino muy parcialmente por las reformas que, en su nombre, se expidieron en 1996, persistieron en sus pedidos, y para que se les escuchara se convocó a una Asamblea Constituyente que, por

mandato popular expresado en un plebiscito, se reunió en 1997 y expidió la nueva Constitución en el año 1998.

El Estado y los derechos de las naciones y pueblos

La Constitución de 1998 tampoco admitió que el Ecuador era un Estado plurinacional, como exigían las naciones indígenas; con todo, se reconoció que esas colectividades tenían derecho a definirse como nacionalidades, que estas nacionalidades y pueblos, en cuanto tales, eran parte del Estado ecuatoriano, lo mismo que los pueblos afroecuatorianos, que, como colectividades diferentes de la mayoría mestiza, eran titulares de derechos colectivos; derechos colectivos tanto porque ningún individuo, ni siquiera los de las nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, podían atribuirse esos derechos como derechos subjetivos, como porque nadie puede excluir de su goce y ejercicio a los demás miembros de la misma colectividad, y que el goce de los bienes protegidos por esos derechos debe ser de la comunidad y de los miembros de ella, en cuanto miembros de estas colectividades, para el pleno desarrollo de su personalidad y supervivencia de la colectividad.

La Asamblea que, a la postre, se definió como Asamblea Constituyente, no pudo revisar los enclaves neoliberales de las reformas de 1996, apenas pudo oponer a la economía de libre mercado que en virtud de esas reformas podía imponerse, la economía social de mercado como la clase de economía que se debía promover, lo cual no significó mayor cambio en el manejo de la economía neoliberal, porque aun los opositores de este tipo de economía entendían que economía social de mercado era lo mismo que economía de libre mercado y no su superación, según el modelo prevaleciente en Europa continental.

Por cierto, se conservaron los avances de las reformas de 1996 en materia del control de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico y de tutela de los derechos humanos, cuya tabla no solo se enriqueció con los derechos colectivos sino que se progresó con la clara distinción de los derechos, como facultades de sus titulares, y las garantías como mecanismos creados para que los titulares de los derechos puedan defenderlos y mejorarlos, incluso por el recurso a los jueces en caso de necesidad; también se mejoró la incorporación del Derecho Internacional de Derechos Humanos al ordenamiento jurídico del Ecuador, con la jerarquía de normas constitucionales, o como el bloque de la constitucionalidad.

La contradictoria ruta del futuro

Las naciones indígenas persistieron en su demanda del Estado plurinacional y enarbolaron como estandarte de su lucha la reunión de otra Asamblea Constituyente y la expedición de una nueva Constitución; de esta tesis se apropió el movimiento electoral que más tarde se identificó con el nombre de Alianza País y ya en la Presidencia cumplió su ofrecimiento de convocar a la Asamblea Constituyente que debía preparar el proyecto que debía aprobar el pueblo en referéndum.

El proyecto de Constitución preparado por la Asamblea Constituyente fue aprobado por el pueblo, en referéndum, el 28 de septiembre de 2008, y rige desde su promulgación en el Registro Oficial del 20 de octubre de 2008. Además, señala la senda que ha de seguir el Ecuador en el futuro.

Esta Constitución tiene avances indiscutibles, como son el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, la garantía de los derechos de la naturaleza, la democracia participativa junto con la representativa y el *sumak kawsay*, o Buen Vivir, como meta a la que deben ser encaminadas todas las actividades del Estado y toda la vida de la sociedad; lo cual no debe impedirnos reconocer sus deficiencias y evidentes errores.

Hacer realidad los avances en la vida diaria entraña un ideal de muy difícil consecución; con todo, las dificultades no son iguales ni las mismas para todos, pues para algunos sería suficiente decisión y generosidad el dictar y cumplir las leyes necesarias para el efecto. Así, por ejemplo, mucho se podría avanzar hacia la plurinacionalidad con el desarrollo de las normas constitucionales que prescriben la consulta previa, libre e informada, la consulta prelegislativa y la conformación del Consejo Nacional de Planificación; la democracia participativa requiere verdadero y amplio espíritu democrático en la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y talento político para conciliar las funciones de control con las de la democracia representativa.

Los derechos de la naturaleza necesitan algo más de esfuerzo para revisar el concepto mismo de los derechos desde la perspectiva de la Filosofía del Derecho; la experiencia de lo que hubo que hacer para otorgar la condición de titulares de los derechos constitucionales a las personas jurídicas puede ser un precedente útil, en tanto que el *sumak kawsay* supone el desarrollo de un nuevo modelo civilizatorio que, sin renegar de la vida digna del art. 66.2 de la Constitución, aporte nuevas categorías para juzgar lo bueno y lo malo en las relaciones sociales y en las relaciones del ser humano, como individuo y como especie con todo el universo y sus diversos elementos.

Una dificultad no mayor es la revisión de su texto farragoso, repetitivo y a veces nada armónico; acaso baste una paciente y cuidadosa corrección de redacción y estilo; en cambio, es tarea ímproba desarmar los espíritus y conciliar los ánimos de los ecuatorianos que no encuentran nada positivo en la Constitución y los que no quieren aceptar los errores evidentes y no pocos.

Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano[1]

Ramiro Ávila Santamaría

INTRODUCCIÓN

Ecuador ha tenido veinte constituciones, sin contar la primera expedida en 1812 (que no fundó propiamente al Ecuador como República, que hasta puede discutirse si realmente fue un documento constitutivo de un Estado y que, más bien, fue un acto de respaldo a la Corona española que había sido temporalmente desplazada por Francia). Como sostiene el historiador ecuatoriano Enrique Ayala Mora (y que resume nuestro proceso constitucional):

> [Ecuador] tiene un récord en la adopción de nuevas constituciones. Pero esto no se debe fundamentalmente a la necesidad de cambios sino, más bien, a la inestabilidad política, que ha traído consigo dictaduras frecuentes. En medio del enfrentamiento político se han establecido gobiernos de hecho y se ha roto o derogado la Constitución vigente. Al cabo de un tiempo de régimen dictatorial, se ha vuelto al régimen jurídico mediante la emisión de una nueva Constitución que, por lo general, ha entrado en vigencia con un nuevo gobierno electo.[2]

Efectivamente, en la gran mayoría de constituciones, al final, en las disposiciones transitorias, encontramos la clave del cambio constitucional: "Por esta vez nombrará la presente Convención el Presidente..." y seguía una lista de altos funcionarios de Estado. En esta lógica, no hay que tener mayores expectativas de encontrar cambios sustanciales en materias como las de derechos fundamentales o la organización del poder. Como bien anota Wray: "las modificaciones entre una Carta Política y la siguiente, son generalmente poco significativas en lo atinente al reconocimiento de garantías ciudadanas y a los principios fundamentales llamados a regir las relaciones sociales".[3]

1. Este texto fue presentado como ponencia en el Congreso Ecuatoriano de Historia 2012 (Montecristi). Fue realizado gracias al apoyo del Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

2. Enrique Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2004, 2.ª ed., p. 190.

3. Alberto Wray Espinosa, "El sistema jurídico ecuatoriano", en Enrique Ayala Mora, edit.,

Por esta razón podemos encontrar grandes tendencias, que tienen relación con el pensamiento jurídico dominante y también con las demandas sociales, y que no necesariamente coinciden con una nueva Constitución, que, enfatizamos, "ha servido más como símbolo de legitimidad política para el poder, que como norma fundante de las demás en el ordenamiento jurídico".[4]

En este ensayo haremos, en primer lugar, una periodización que recoja estas grandes tendencias de pensamiento y de luchas sociales que tuvieron impacto en los derechos fundamentales. En un segundo momento, a la luz de esta periodización, analizaremos las constituciones expedidas a lo largo de la historia republicana ecuatoriana. Finalmente, haremos un balance de la evolución de los derechos desde una perspectiva jurídica y en lo posible histórico-social.

Hay que reconocer, como advertencia metodológica, que ni la realidad ni las constituciones se ajustan perfectamente al modelo teórico y que, por consiguiente, podríamos encontrar aspectos de ciertas constituciones que encuadran dentro de otras clasificaciones. Así, por ejemplo, la Constitución de 2008, que proclama que el Estado es plurinacional y que, por tanto, rompe con la lógica del Estado nacional moderno, es propia de un derecho y un Estado posmoderno; sin embargo, en la misma Constitución, por el hiperpresidencialismo, encontramos también la posibilidad de construcción de un fuerte Estado nacional, centralizado, vertical, monolegal. De igual modo, en el constitucionalismo conservador encontramos como nota característica la invocación a Dios en los preámbulos, pero eso no quita que constituciones producidas en siglo XX, como la de 1946, invoquen a Dios y por eso se conviertan en conservadoras. La periodización, por tanto, simplemente nos ayuda a entender los fenómenos sociales con relevancia jurídica y pretenden ayudar a la comprensión de la evolución de los derechos.

Por otro lado, el reconocimiento formal de ninguna manera significa que, en la práctica, los derechos se cumplan o sean efectivos. El divorcio entre norma jurídica y realidad social siempre, a lo largo del constitucionalismo ecuatoriano, ha sido un hecho. Por ello, si bien podríamos clasificar a algunas constituciones como sociales o igualitaristas, no significa que los obreros, campesinos, mujeres, niñas, indígenas hayan podido gozar efectivamente de sus derechos o que la exclusión en el Ecuador haya desaparecido. Más bien, los derechos, de acuerdo con la época, nos ayudan a valorar la realidad social como violaciones o respeto de los derechos y, por tanto, a considerar si un gobierno es o no ilegítimo.

Hemos intentado evitar hacer un análisis exegético y formal, descontextualizado históricamente, que haga cuenta solo de un avance numérico de derechos. Intentaremos demostrar que cada conquista normativa tiene una explicación. Temas tan profundos, como el de los derechos fundamentales, no pueden ni deben analizarse fuera de la perspectiva para la que fueron creados: limitar o legitimar el poder.

Nueva Historia del Ecuador, vol. 13: *Ensayos generales II*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995, p. 185.

4. *Ibíd.*, p. 186.

PERIODIZACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO[5]

Muchos criterios podríamos utilizar para analizar la evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. Uno de ellos, el más clásico, sería simplemente analizar el texto de la Constitución y hacer una enumeración de derechos conforme aparecen cronológicamente en la Constitución y hasta usando la trillada teoría occidental de las generaciones de derechos (primera, segunda y tercera).[6] Este análisis formal sería ajeno al proceso social que siempre, cualquier derecho reconocido constitucionalmente, debe dar cuenta. Otro análisis, también clásico, sería asociar las constituciones a los períodos de influencia política de los presidentes, que sería una aproximación episódica propia de la historiografía descriptiva, que tampoco da cuenta de los procesos sociales ni de la relación entre los reconocimientos de derechos con las luchas por su reconocimiento.[7] Periodizar en base al constitucionalismo del siglo XIX, XX y XXI, que efectivamente con este criterio podríamos encontrar características distintas, tampoco ofrecería mayores luces al análisis. Quizá estos criterios hay que desecharlos porque se trata de "una visión histórica que seguía la trayectoria de las estructuras de poder y sus agentes, así como disimulaba las profundas fracturas sociales... Los excluidos de esas narrativas (mujeres, indios, negros, plebe) tuvieron que esperar décadas para ingresar en el universo del relato histórico, pues simplemente se consideraba que no encarnaban la nación".[8]

Una periodización de la historia, que se acerca a nuestra pretensión de comprender los avances de los derechos con los procesos sociales, lo encontramos en la propuesta de Enrique Ayala Mora, que divide a la época republicana en tres grandes períodos: el Proyecto Nacional Criollo (1830-hasta finales del siglo XIX), Proyecto Nacional Mestizo (principios del siglo XX hasta los años sesenta), Proyecto Nacional de la Diversidad (años sesenta hasta la actualidad).[9] Si bien utilizaremos como referencia las caracterizaciones de estas épocas, intentaremos explicar el fenómeno jurídico y social a partir de las constituciones. De ahí que utilizaremos otras categorías ligeramente diferentes.

5. En esta parte se sigue el esquema, se amplía y se corrige el contenido de la propuesta planteada en Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Quito, Abya-Yala / UASB, 2011, pp. 83-99.
6. Véase, por ejemplo, Galo Chiriboga Zambrano y Hernán Salgado Pesantes, *Derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana*, Quito, ILDIS, 1995. También Judith Salgado, *Son nuestros derechos: derechos humanos y garantías constitucionales*, Quito, INREDH, 2000.
7. Jaime Breilh Paz y Miño y Fanny Herrera, *El proceso juliano: pensamiento, utopía y militares solidarios*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2011, p. 14.
8. Guillermo Bustos Lozano, "El Bicentenario: legados y nuevas perspectivas", en Guillermo Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*, El Comercio / Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012, p. 3.
9. Enrique Ayala Mora, "Periodización de la historia del Ecuador", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13: *Ensayos generales II*, pp. 240-250.

Para realizar un análisis que tome en cuenta tanto la teoría del derecho como la teoría social, utilizaremos tres criterios, que creemos pueden ayudar a caracterizar la evolución de los derechos en el constitucionalismo: 1. el uno tiene relación con la modernidad. Esta clasificación, sugerida por Santos, divide al constitucionalismo en tres tipos:[10] i) el antiguo o premoderno, que existió hasta antes de la independencia de la Corona española, que era flexible e informal, autoritario y vertical, y que podríamos considerar que corresponde a nuestro período colonial-hispánico; ii) el moderno, que comienza con la independencia de la Colonia española y corresponde al Estado nacional, es un constitucionalismo reduccionista, monocultural, jurídicamente monista, centralizado, en el que la Constitución en la práctica no tiene fuerza vinculante, y está estrechamente relacionado con la economía capitalista; y iii) el posmoderno, que rescata el constitucionalismo oculto, practicado por otras nacionalidades, en particular las indígenas, es plurinacional y correspondería a un modelo distribuidor, reconocedor y demodiverso, que camina hacia un modelo económico poscapitalista.

2. El segundo criterio es de carácter ideológico, que está en función de las ideologías predominantes. Las dos grandes tendencias serían las libertarias y las igualitaristas, entendiendo por las primeras aquellas que ponen al centro a un ser humano libre, racional, individual, agente económico y centrado en la titularidad de la propiedad; en esta tendencia, a la que podemos llamar propiamente como "liberal", el Estado es el mínimo necesario para poder garantizar las transacciones comerciales. La tendencia igualitarista, en cambio, pone el acento en un ser humano colectivo y solidario, titular de múltiples derechos necesarios para vivir individual y socialmente, en particular los derechos económicos y sociales; esta tendencia se aproxima al comunismo y en este modelo el Estado es fuerte y radicalmente democrático. Desde esta lógica, distinguiríamos cinco períodos: i) conservador, estrechamente vinculado con la religión católica, que se basa en la desconfianza de la democracia, en la acumulación de riqueza, en la restricción de la ciudadanía y en el reconocimiento de derechos solo para sectores privilegiados de la sociedad; ii) liberal-laico, relacionado con la separación de la religión del Estado, con el auge de la ideología liberal, la modernización del Estado para garantizar el libre flujo de bienes en el mercado, con el surgimiento del sujeto burgués en el escenario político, que compartirá el poder con el terrateniente, y con la garantía del derecho a la propiedad; iii) social, que sin duda tiene relación con las ideas socialistas del siglo XIX y las revoluciones mexicana y rusa de principios de siglo, con el surgimiento del actor obrero-campesino, y con el reconocimiento de los derechos sociales y económicos; iv) neoliberal, en el que se proclama la ideología liberal en un contexto global, caracterizada por la prevalencia del interés privado, de un Estado defensor de las empresas y del capital, y del reconocimiento de derechos sin vigencia real; v) igualitarista, que tiene relación con el reconocimiento profundo de las diversidades, con la emergencia de movimientos sociales que lograron influir en la definición de ciertos aspectos de la Constitución, con la promoción de la igualdad material, con la aspiración

10. Boaventura de Sousa Santos, "El Estado plurinacional, puerta para una sociedad democrática", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comps., *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*, Quito, Abya-Yala, 2009, pp. 31-37.

radical de distribución de riqueza y de los bienes sociales, con el reconocimiento del saber indígena y una propuesta utópica no occidental, también relacionada con el reconocimiento de la *Pachamama* (los derechos de la naturaleza) y el *sumak kawsay* (el Buen Vivir).

El último criterio, más normativo, tiene relación con el modelo de Estado en función del valor de las normas de derechos fundamentales y de sus garantías. En esta clasificación distinguimos: i) Estado absoluto, que es un modelo en el que la autoridad está sobre la ley y la diseña en función de sus intereses; ii) Estado legal de derecho, que se caracteriza por la capacidad del Parlamento para ser el órgano de cierre en relación a la interpretación y aplicación de la Constitución, con garantías jurisdiccionales restrictivas de derechos, bajo la premisa de que el espectro de actuación política debe ser amplio; y iii) Estado constitucional de derechos, en el que la Constitución y los derechos fundamentales que contiene, determinan el fin del Estado, someten al Parlamento, y se cuentan con garantías reforzadas para la reivindicación de derechos. En este modelo podemos encontrar dos vertientes: la una en la que el órgano de interpretación auténtica y última es jurisdiccional (Corte o Tribunal Constitucional); la otra en la que todas las personas, las titulares de la soberanía y de los derechos se les reconoce la capacidad de interpretar la Constitución.

Desde estos parámetros, tendríamos la siguiente periodización, que ilustraremos a lo largo del ensayo:

I. Constitucionalismo premoderno-Estado absoluto: Constitución de 1812.
II. Constitucionalismo moderno-Estado legal: desde la Constitución de 1830 hasta la de 1998.
   a) Conservador: desde la Constitución de 1830 hasta la de 1897.
   b) Laico: Constitución de 1906.
   c) Social: desde Constitución de 1929 hasta la de 1967.
   d) Neoliberal-Estado constitucional: desde la Constitución de 1978 hasta la de 1998.
III. Constitucionalismo posmoderno-Estado constitucional.
   e) Igualitarismo: Constitución de 2008.

LOS DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO PREMODERNO: LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Una de las consecuencias de la Revolución francesa (1789), quizá no pensada por sus actores, fue dar inicio a un período de numerosas guerras en Europa. En este contexto, Napoleón intervino militarmente en España en el año 1808 y eligió a su hermano mayor, José Bonaparte, como rey de España. Esta invasión

originó la crisis de la monarquía española y forzó a las colonias a caminar hacia la independencia.[11]

La coyuntura española generó un vacío de poder en las colonias, que fue aprovechada por las élites criollas y alentó los deseos de autonomía que se habían venido desarrollando años atrás. El primer esfuerzo de gobierno criollo tuvo lugar en el año 1809, que fracasó por las pugnas entre las élites de Guayaquil, Cuenca, Pasto y Popayán, que impidieron que las de Quito se impusieran, y terminó con el encierro y la muerte de estos primeros próceres de la independencia.[12] En un ambiente tenso y de violencia, se formó una segunda junta que contó ya con una fuerza armada y que tuvo capacidad para enfrentar a las fuerzas realistas. Sin embargo, los patriotas se dividieron (moderados y radicales) en relación a la independencia de España y al carácter del nuevo Estado. La ambigüedad frente a estos temas se reflejó en la Constitución de 1812. La división fue tan grande que olvidaron el enemigo común y se enfrentaron entre sí. Al final, debilitados ya por las pugnas internas, el ejército realista los venció con facilidad.[13]

La sociedad de aquella época estaba marcadamente estratificada, como sucedería a lo largo del siglo XIX y cuyas huellas sentimos aún en nuestros tiempos: en la cúspide encontramos a los españoles, que eran los burócratas y los religiosos; le siguen los criollos, hijos de españoles nacidos en América, y que eran grandes hacendados; en tercer lugar encontramos a las mestizos (mezcla de blancos, afros e indios); en el penúltimo peldaño estaban los indígenas; finalmente, las personas esclavas, afrodescendientes, que trabajaban en las minas y en las plantaciones.[14] Este sistema era por definición racista y la baja jerarquía justificaría la dominación y la explotación.[15]

Los actores políticos protagónicos, que pugnan por el ejercicio del poder, son los españoles y los criollos. "La igualdad tan anhelada por parte de los criollos americanos respecto de quienes consideraban sus pares peninsulares, no tenía cabida en el seno del proyecto de monarquismo constitucional y peor aún en la respuesta que trajo el absolutismo restaurado".[16] Los criollos querían ser tratados como iguales pero al mismo tiempo marcando la diferencia con el resto de clases sociales. Los indígenas y la "plebe urbana" eran una amenaza por las sublevaciones de los primeros y por la emergencia de los segundos.[17]

11. Carlos Landázuri Camacho, "Crisis del antiguo régimen e invasión napoleónica a España", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*, pp. 27-29.
12. Alonso Valencia Llano, "El movimiento del 10 de agosto de 1809", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, pp. 36-39.
13. Carlos Landázuri Camacho, "La segunda Junta Quiteña, 1810-1812", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, pp. 41-47.
14. Rosemarie Terán Najas, "Panorama social y político de la Audiencia de Quito en el s. XVIII", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, p. 12.
15. Rocío Rueda Novoa, "Los afrodescendientes en la Independencia", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, p. 90.
16. G. Bustos Lozano, *ibíd.*, p. 5.
17. *Ibíd.*, p. 6.

Los indígenas en las luchas de independencia, a pesar de ser considerados de conducta altiva, peligrosos, rústicos, feroces e ignorantes, "fueron fundamentalmente acarreados por los bandos en pugna, sea con la ayuda de los curas y religiosos, por la fuerza o por el ascendiente que sobre ellos tenían las élites locales".[18] Con esta lógica, no será difícil entender que su participación, en los espacios de poder, será absolutamente vedada. De igual modo, la exclusión sucedería con los afrodescendientes y las mujeres.

Los criollos fueron personas que recibieron la influencia de la ilustración francesa. De ahí que podemos encontrar algunas ideas de la Revolución francesa, como el pacto social, las libertades, los derechos, el bien común, la división de poderes. De esta afirmación dan fe los escritos de personas como Eugenio Espejo, que se creía criollo y que había recibido formación universitaria.[19]

Con estos antecedentes, podemos entrar a analizar y entender la Constitución de 1812. La teoría jurídica que sustenta los derechos es la iusnaturalista-teológica: "Dios mismo como autor de la naturaleza ha concedido a los hombres para conservar su libertad, y proveer cuanto sea conveniente a la seguridad y prosperidad de todos, y cada uno en particular". Más adelante, en el mismo Preámbulo, se estable que "el fin de toda asociación política es la conservación de los sagrados derechos del hombre..."

Estrechamente vinculado con esta fundamentación, encontramos la invocación, la defensa y la conservación de la religión católica (Preámbulo, art. 4, art. 20), al punto de no tolerar otro tipo de religión o creencia, por lo que podría ser cuestionable la idea de que se reconocía una verdadera libertad de conciencia. De hecho, "el patriotismo criollo estuvo marcado por la religión: se luchaba por la religión y por la patria".[20]

Por primera vez, y de ahí en adelante, se invocará la teoría del contrato social, que es una de las teorías liberales más influyentes en el constitucionalismo moderno. En esta Constitución se determina que se hace un "pacto solemne, y recíproco convenio de todos sus diputados...". En el artículo primero encontramos una clara referencia a la teoría hobbesiana que justifica al Estado, puesto que evita el estado de naturaleza en la que unos son amenazas para los otros: "luego que hayan recobrado la libertad civil de que se hallan privadas al presente por la opresión y la violencia, las cuales deberán ratificar estos artículos sancionados para su beneficio y utilidad común".

La marca del colonialismo lo encontramos no solo en la religión sino también en el reconocimiento de la dependencia con España:

> En prueba de su antiguo amor, y fidelidad constante a las personas de sus pasados Reyes; protesta este Estado que reconoce y reconocerá por su Monarca al señor don Fernando Séptimo, siempre que libre de la dominación francesa y seguro de cual-

18. Pablo Ospina Peralta, "Los indígenas y la insurgencia quiteña (1809-1814)", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, p. 83.
19. Carlos Freile, "Los hermanos Espejo: sabios y mártires", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, pp. 18-19.
20. Jorge Moreno Egas, "El clero en la Independencia", en G. Bustos Lozano, edit., *ibíd.*, p. 80.

quier influjo de amistad, o parentesco con el Tirano de la Europa pueda reinar, sin perjuicio de esta Constitución.[21]

En cuanto a los derechos, la noción de libertad es notable y aparece reiteradamente (Preámbulo, art. 1, art. 6, art. 14, art. 20, art. 34).

Los derechos políticos aluden exclusivamente a los diputados representantes de sus provincias libres (art. 7). Pero... ¿quiénes pueden ser diputados? Algunas normas más adelante se consagra un principio de exclusión, amplio e interpretable que, con algunas variaciones y precisiones, será la tónica de todo el siglo. En otras palabras, el principio de igualdad formal no solo que no aparece sino que se establece una norma de exclusión expresa: "los sospechosos en materia de religión, los enemigos de la causa común, los neutrales, mientras no se decidan por hechos positivos, los deudores del Fisco, los que no son naturales de estos países, ni tienen carta de naturaleza librada por alguno de los gobiernos libres de América, los menores de veinticinco años, y todos los demás comprendidos en la exclusión de las leyes, quedan excluidos de tener parte en el Congreso y en los demás cuerpos de la Representación Nacional" (art. 16).

La Constitución de 1812 no tiene un catálogo de derechos. Apenas encontramos, aparte de los enunciados relacionados con la libertad, dos artículos, el 20 y el 21, en el que el gobierno se obliga a todos los habitantes

> [y les] asegura que serán inviolables sus derechos, su religión, sus propiedades y su libertad natural, y civil: y en consecuencia declara que todo vecino y habitante en el de cualquier estado, condición, y calidad que sea, puede libre y francamente exponer sus sentimientos, y sus dictámenes por escrito, o de palabra, no siendo en materia de Religión, o contra las buenas costumbres, y levantar sus quejas, y representaciones al Gobierno guardando solo la moderación que es necesaria para la conservación del buen orden.

En suma, se reconocen los siguientes derechos, que se desprenden del texto:

- Libertad de exponer sentimientos, por escrito o palabra.
- Profesar la religión católica.
- Queja.
- Empleo público.
- Legalidad de los tributos (art. 35).

Encontramos ya la idea republicana de división de poderes: presidente del Estado, Legislativo y Poder Judicial (art. 9, art. 22, art. 34, art. 45). No hay norma alguna sobre garantías constitucionales.

Que la Constitución de 1812 es un primer esfuerzo y grande, que logra captar el pensamiento liberal francés, con una matriz colonial y religiosa al parecer inevitable, nadie lo puede negar. Sin embargo, al mismo tiempo, inaugurará la tónica de la tradición decimonónica: un constitucionalismo de élite profunda-

21. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 14.

mente desconfiado y temeroso de los mestizos, los indígenas, los afrodescendientes y de las mujeres. En suma, un constitucionalismo tacaño en derechos y restringido en participación política.

LOS DERECHOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO-ESTADO LEGAL: DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1830 HASTA LA DE 1998

Desde el punto de vista jurídico, el constitucionalismo moderno comprende desde la primera Constitución republicana de 1830 y se caracteriza por seguir siendo colonialista en tanto las formas de dominaciones (económicas, sociales, políticas y culturales), que en esencia no cambiaron en absoluto después de la independencia. Este período, desde una perspectiva formal (hago énfasis en la idea de lo formal, puesto que desde la realidad, más allá de lo que establezcan los textos jurídicos, seguimos viviendo un sistema colonial), se prolonga hasta la expedición de la Constitución de Montecristi en 2008. El constitucionalismo moderno se identifica con el modelo legal-liberal.

El modelo legal tiene relación con el principio de legalidad, por el que todo poder público está sometido a la ley y la ley es elaborada por un grupo humano pequeño y privilegiado, que tenía la calidad de ciudadano. En este modelo, la Constitución puede ser reformada de manera semejante a la reforma de una ley, con algunos requisitos formales adicionales, de tal forma que el Parlamento es el órgano de cierre en cuanto a definición e interpretación del sistema jurídico y tiene un gran poder para definir el modelo de Estado y sociedad. En la práctica constitucional ecuatoriana, como se demostrará, no hizo falta seguir la Constitución para cambiar su normativa, simplemente la Constitución se cambió por un acto de poder, prescindiendo de sus prescripciones normativas para su transformación.

El modelo liberal, por su parte, se basa en el ejercicio de las libertades individuales. En este modelo, el Estado tiene que ser mínimo, lo suficiente para garantizar la seguridad de los contratos, la propiedad y el monopolio de la fuerza para reprimir delitos. Cualquier exceso estatal se considera abusivo y una extralimitación intolerable. Por ejemplo, el sacrificio de la propiedad, vía tributos, con el pretexto de redistribución no se puede considerar legítimo.[22] En el modelo liberal, como consecuencia, tenemos el predominio económico y político de grupos humanos identificables, que tienen mayores capacidades para ejercer sus libertades y predomina el individualismo como forma de vida y modelo económico.

22. Véase Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, USA, Basic Books, 1974, p. 26.

Constitucionalismo conservador: desde la Constitución de 1830 hasta la de 1883

Este período corresponde al primero republicano, denominado por Ayala Mora como "Proyecto Nacional Criollo", que va desde la fundación de la República hasta la Revolución Liberal. "Se caracteriza por la vigencia de una sociedad tradicional de raíz colonial; la profundización del hecho regional; el esfuerzo de establecer y mantener un Estado-nación, que surgió débil y diseminado en instancias centrales, regionales y locales; por el predominio latifundista, y por una escasa vinculación al sistema económico internacional".[23]

La sociedad, a pesar de las proclamas de igualdad, que evidentemente eran formales, mantuvo una estructura fuertemente jerarquizada. Los criollos no compartieron sus privilegios ni el poder un ápice con los indígenas, los afrodescendientes y las mujeres. El contraste entre la vida europea que los criollos querían reproducir con el mundo andino era abismal. Los criollos se creían blancos, puros de sangre y superiores. Por su parte, la dominación a los indígenas se dio mediante el concertaje (trabajo en una hacienda por un salario que nunca se pagaba por el cobro de deudas), dominación a los afrodescendientes mediante el esclavismo, y a las mujeres mediante el concepto de incapacidad civil.[24]

El Derecho constitucional decimonónico, que es propiamente liberal-conservador, tuvo una estrecha relación con la religión católica, asoció riqueza con poder político y el Estado no reguló en absoluto la economía; podría afirmarse, en términos contemporáneos, que el libre mercado y el sector económico privado caracterizaban el espacio público. En cuanto a los derechos, los reconocidos son exclusivamente los individuales, de carácter civil y político. El debate giró alrededor de la política; en esta línea, las normas constitucionales establecieron el requisito fundamental para ejercer la libertad en el ámbito público: la ciudadanía.

Fueron ciudadanas las personas mayores de edad, hombres, propietarios que no trabajaban en relación de dependencia y educados, y en una de las constituciones hasta católicas.[25] Por supuesto que tales requisitos solo tuvo un actor fundamental, después de la independencia de la colonia española: la clase criolla, conformada por propietarios de hacienda, ricos comerciantes importadores y exportadores, banqueros y, a finales del siglo XIX, manufactureros e industriales.[26] Estos accedieron a cargos de representación, ejercieron la soberanía popular y expresaron, mediante leyes, la voluntad general. Este fenómeno fue común

23. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, *Época Republicana*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2008, p. 10.
24. Enrique Ayala Mora, *ibíd.*, pp. 14 y 17.
25. Constitución de 1869, que fue conocida en Ecuador como la "Carta Negra" del presidente García Moreno.
26. Juan J. Paz y Miño Cepeda y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica", en *Nueva Constitución*, Quito, ILDIS-FES / Revista La Tendencia, 2008, p. 28.

en Francia, Inglaterra[27] y también, por supuesto, en toda Latinoamérica. En nuestro continente, se entendía como "pueblo" "exclusivamente el cuerpo civil de criollos ilustrados y poderosos, y excluía de la soberanía popular al pueblo ínfimo, criollos e indios iletrados".[28] "Las masas indígenas, los antiguos esclavos africanos, los mulatos y los zambos, los mestizos y los inmigrantes empobrecidos constituirán un pueblo de pobres excluidos de la ciudadanía real".[29] En Ecuador, las doce primeras constituciones tienen estas características. De hecho, apenas solo el 0,3 % de la población reunía los requisitos de ciudadanía. El Estado es, como lo califica Ayala Mora, "Oligárquico Terrateniente", que mantuvo las diferencias profundas socioeconómicas, étnicas y regionales. La ruptura entre Estado y pueblo era evidente.[30]

Constitución de 1830

La Constitución de 1830 es fundacional. Con la mirada de una persona del siglo XXI, es difícil imaginar cómo sería afirmar que existe un Estado, cuando el Ecuador no tenía límites claros, existía la amenaza de guerras, los indígenas en su mayoría ni se enteraban, el país era más rural que urbano, no existían carreteras ni formas efectivas de comunicación masiva (como la radio o la televisión), nadie se identificaba con la bandera, la moneda, el himno o la selección de fútbol, que no existían o eran literalmente desconocidos. Por eso, el Estado central, que nació débil, tenía muchos retos por delante.

Quienes redactaron la Constitución fueron un grupo pequeño de notables quiteños, entendiendo por "notables" la clase privilegiada de la época: criollos, militares y religiosos. Sus perspectivas y necesidades se reflejan en la Constitución: la religión, la propiedad, la ciudadanía restringida. Nada raro que el primer presidente haya sido precisamente un militar.

De acuerdo con la Constitución, Dios es el autor y legislador de la sociedad. La religión católica es la religión del Estado y este tiene el deber de protegerla con exclusión de cualquier otra religión (art. 8). Los miembros de la iglesia, como los curas párrocos, incluso son parte de la estructura del Estado, al ser miembros del Consejo de Estado (art. 42) y de las asambleas parroquiales (art. 14).

La ciudadanía es restringida y terriblemente excluyente: ser casado, tener veintiún años, ser propietario (300 pesos al menos), ser trabajador autónomo y saber leer y escribir (art. 12). Para ser diputado, además, ser requería tener treinta años y tener al menos 4.000 pesos. Encontramos, entonces, adultos, hombres, ricos y alfabetos. ¿Cuántas personas tenían estas características?

27. En Inglaterra, el enunciado de igualdad será "efectivo exclusivamente para los hombres varones que son propietarios virtuosos (excluyendo así a las mujeres, a los esclavos africanos, a los indios americanos y a los asiáticos, a los trabajadores ingleses asalariados)". Véase Enrique Dussel, *Política de la liberación, historia mundial y crítica*, Madrid, Trotta, 2007, p. 271.
28. *Ibíd.*, p. 417.
29. *Ibíd.*, p. 422.
30. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 19.

Los deberes anteceden a los derechos y son: obedecer las leyes y a las autoridades, servir y defender la patria y ser "moderados y hospitalarios" (art. 10).

El catálogo de derechos se amplía considerablemente, si se la compara con la de 1812 (art. 11 y el título VIII):

- Igualdad ante la ley.
- Opción igual para elegir y ser elegidos.
- Aparece un primer esbozo del debido proceso para funcionarios públicos (art. 57.1), el derecho al juez natural.
- La libertad de movimiento con una primera aproximación a la garantía del hábeas corpus (art. 59).
- La incoercibilidad personal (no jurar contra sí mismo o pariente cercano, art. 60).
- Sobre la pena, no puede trascender sino solo al culpado y queda abolida la confiscación (art. 61).
- La propiedad no puede ser privada salvo uso público con consentimiento y compensación (art. 62).
- Libertad de expresión e imprenta, respetando la moral pública (art. 64).
- El derecho de queja (art. 66).
- No alojar militares.
- El no allanamiento del domicilio (art. 65).
- Legalidad de impuestos (art. 26.2).
- Educación pública (aunque no se encuentra como un derecho sino como una obligación del Congreso, art. 26.7).

Existe una norma infeliz, el art. 68, que merece ser destacada, y refleja la percepción de los ciudadanos de la época sobre los indígenas, y también confirma la tendencia colonizadora de la época republicana: "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".[31]

En cuanto a las garantías, encontramos la que podríamos denominar "normativa", que establece la obligación de respeto y fidelidad a la Constitución y las leyes (art. 69), y la reforma reforzada de la Constitución (art. 72).

Constitución de 1835

El antecedente a la Asamblea que dictaría la segunda Constitución, es un estado en permanente guerra: la guerra de Pasto, la de los Chihuahuas y la de Miñarica. En aquella época la oposición se hacía no solo mediante discursos, sino también mediante las armas.

31. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, p. 45.

En la Constitución, Dios sigue siendo el "creador y supremo legislador del universo". La religión católica es oficial y excluyente en el Ecuador y "los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar" (art. 13).

La ciudadanía sigue siendo excluyente. Los requisitos son semejantes con dos notables diferencias: el valor de la propiedad disminuye de 300 a 200 pesos, y la edad de 21 a 18 años (art. 9). Hay que entender como una ligera ampliación de la ciudadanía estas disminuciones en la edad. La tendencia peligrosista, dominante en la época, se manifiesta en la Constitución: la ciudadanía se suspende por ser vago, ebrio, deudor, inepto física y mentalmente (art. 12). En cuanto a los extranjeros, gozan de derechos si es que respetan las leyes de la República (art. 107).

Los deberes siguen antecediendo a los derechos. Además de los establecidos en la anterior Constitución, se tiene el deber de "contribuir a los gastos públicos... y velar sobre la conservación de las libertades públicas" (art. 7).

La idea del Estado legal, en la que el Parlamento define y decide los derechos, lo encontramos expresamente en las atribuciones del Congreso: "establecer derechos e impuestos" (art. 43.2).

Los derechos tienen su título, "De las garantías", y a los ya reconocidos se añaden los siguientes:

- Independencia judicial y responsabilidad pública (art. 90).
- Ser funcionario público, solo para ecuatorianos (art. 91).
- Juez natural, desaparece constitucionalmente el fuero eclesiástico, militar y de comercio (art. 92).
- Libertad de movimiento y el castigo al alcalde que no reclame la orden de privación de libertad (esbozo de hábeas corpus) (art. 93).
- Limitación de la prisión a casos de penas reprimidos con pena corporal (art. 94).
- La propiedad, que puede tener uso público si hay calificación de la ley (no se requiere ya consentimiento del propietario) y compensación (art. 97).
- Libertad de comercio y prohibición de prestar servicios no prescritos en la ley (art. 98).
- La propiedad intelectual aparece por primera vez (art. 99).
- Prohibición de mayorazgos (art. 100).
- Libertad de expresión respetando la moral pública (art. 103).
- Derecho de petición (art. 104).
- Inviolabilidad de la correspondencia (art. 106).
- La educación, que aparece otra vez no como un derecho sino como una atribución del Congreso, que debe "promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes" (art. 43.8).

En las garantías, aparece por primera vez el que la Fuerza Armada debe "sostener la observancia de la Constitución y las leyes" (art. 88), el Congreso es el interprete auténtico de la Constitución (art. 110), se establece el principio de

jerarquía por el que no tienen "fuerza y vigor todas las leyes y decretos que rigen al presente, en cuanto no se opongan a esta Constitución" (art. 112).

Constitución de 1843

El período de Vicente Rocafuerte terminaba y había ejercido el poder con mano dura. Los conflictos armados continuaban. Ecuador no pudo anexar Pasto a su territorio. Juan José Flores quería seguir manteniendo el poder. El pretexto para nombrar una Asamblea Constituyente fue la dificultad de convocar al Congreso, que antiguamente no era permanente. El deseo de mantenerse en el poder, se plasmó en la Constitución (ocho años duraba el mandato y el Congreso se reunía cada cuatro años), por ello la Constitución fue conocida como "Carta de Esclavitud";[32] en el resto, no hay mayores novedades que destacar.

La Convención Nacional no invoca a Dios, pero establece la religión católica con exclusión de otro culto público, con el mandato de respetar y hacerla respetar a los poderes públicos (art. 6).

Los deberes siguen antecediendo a los derechos y son los de "vivir sometidos a la Constitución y a las leyes; respetar, y obedecer a las autoridades, que son sus órganos; contribuir a los gastos públicos, y servir y defender a la Patria" (art. 8).

Los requisitos de ciudadanía son los mismos que en la de 1835 (art. 9), con las mismas causales peligrosistas de suspensión (art. 12.4 y 5). Los extranjeros gozan de derechos siempre que respeten las leyes (art. 102).

El Congreso tiene potestad para establecer derechos e impuestos (art. 37.2).

Los derechos tienen su título, "De los derechos y garantías de los ecuatorianos" (excluye extranjeros), y se añaden los siguientes:

- Libertad de escribir, imprimir y publicar pensamientos y opiniones, sin censura y sin restricción a la moral pública (art. 87).
- Igualdad ante la ley (art. 88), prohibición de crearse títulos de nobleza, distinciones o empleos hereditarios (art. 89).
- No privación arbitraria de la vida, bienes y libertad (art. 90).
- Principio de legalidad de las penas (art. 90).
- Libertad de movimiento y detención solo en flagrancia (art. 92).
- Prohibición del apoderamiento injusto de papeles (art. 101).

Las fuerzas armadas no aparecen como garantes de la Constitución.

No se encuentra en esta Constitución la independencia judicial y responsabilidad pública, el esbozo de hábeas corpus, la incoercibilidad del acusado, la propiedad intelectual.

En las garantías, aparece la garantía normativa de sostener y defender la Constitución (art. 105), el Congreso es el interprete auténtico de la Constitución

32. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 27.

(art. 106), se establece el principio de jerarquía por el que no tienen valor las normas que la contradigan (art. 111).

Constitución de 1845

La Constitución de 1845 nace en un momento de crisis, que se conoce como "Revolución marcista" (nada que ver con Marx, sino con el mes de marzo). En Guayaquil, en el mes de marzo, se designa un gobierno provisorio y los notables porteños intentan tomar el poder. Existe, pues, un enfrentamiento entre élites dominantes, que contaron con la participación de ciertos grupos populares que lucharon contra la opresión extranjera (Flores). En la Constitución se restaron poderes al Ejecutivo y se aumentaron algunos derechos. Con la nominación de Vicente Ramón Roca como presidente, se inicia un ciclo de gobiernos civilistas.[33]

Vuelve la invocación al legislador divino y el deber de protección exclusiva a la religión católica (art. 13). Aparece por primera vez la invocación al pueblo, como soberano, y no a la nación (art. 2).

Los requisitos de ciudadanía siguen siendo excluyentes y semejantes a las anteriores (art. 9). Los extranjeros gozan de derechos siempre que respeten y obedezcan la Constitución (art. 131).

A los deberes, que siguen antecediendo a los derechos, se añade el de respeto a la religión (art. 7).

Los derechos tienen su título, "De las garantías", y se añaden los siguientes:

- Nadie nace esclavo ni puede ser introducido al Ecuador como tal (art. 108).
- Libertad de residencia, para salir y entrar al país (art. 109).
- Derecho a ser juzgado en no más de tres instancias (art. 112).
- Presunción de inocencia por primera vez (art. 116).
- Garantía de establecimiento de piedad y de beneficencia (art. 119), que es el primer esfuerzo de institucionalidad, bajo una lógica paternal, para garantizar derechos sociales.
- Prohibición de reclutamiento forzado (art. 128).
- Los jueces no pueden ser juzgados ni suspendidos, salvo causales predeterminadas, que es una garantía de independencia judicial (art. 96).
- La motivación de la sentencia aparece por primera vez (art. 95).

Algunos derechos dejan de aparecer en el catálogo, tales como la prohibición de privación arbitraria de la vida, bienes y libertad, la prohibición de trascendencia de la pena y la libertad de comercio.

En cuanto a las garantías, se establece una especie de *actio popularis*: "todo ciudadano puede reclamar ante el Congreso, o Poder Ejecutivo, las infracciones de la Constitución y de las leyes" (art. 126).

33. *Ibíd.*, p. 28.

Constitución de 1850

La Asamblea Constituyente se reúne después de otra crisis: el general José María Urbina da un golpe de Estado y se proclama jefe civil y militar; los notables de Guayaquil nombran, por su lado, a Elizalde; Cuenca desconoce al que era presidente, Manuel Ascásubi; y por poco estalla una nueva guerra civil. La Constituyente nombró a Diego Noboa como presidente, que desterró a muchos líderes.[34] Lo importante de esta Constitución, como de la gran mayoría de constituciones, no radica en el texto sino en la transitoria que nombra al presidente.

Abre la Constitución la norma de Dios Supremo legislador y se reitera la protección y exclusividad de la religión católica (art. 11). Desaparece la invocación al pueblo y vuelve la noción de nación (art. 1). La ciudadanía se mantiene en los mismos términos.

Se enuncian los deberes de la misma manera que la anterior Constitución (art. 7). Los derechos son establecidos por el Congreso (art. 31.3).

Los derechos tienen su título, "De las garantías", y se añaden al catálogo los siguientes:

- Libertad de trabajo e industria (art. 116).
- Separación entre autoridad civil y militar (art. 118).
- Abolición de la pena de muerte para delitos políticos (art. 121).

No se enuncian el derecho a ser juzgado en no más de tres instancias, la presunción de inocencia, la propiedad intelectual, la garantía de establecimiento de piedad y de beneficencia, la inviolabilidad de la correspondencia, la independencia judicial, la motivación de la sentencia, la educación como atribución del Congreso.

En cuanto a las garantías, el Consejo de Estado se establece como un órgano encargado de "velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes", que es el primer esbozo de órgano especializado de control constitucional (art. 82.1). De igual modo, se establece la norma que faculta a todo ciudadano para "reclamar ante el Congreso, o Poder Ejecutivo, las infracciones de la Constitución y de las leyes" (art. 107). Se establece la garantía normativa de observancia de la Constitución por parte de funcionarios públicos (art. 134) y el principio de jerarquía normativa (art. 135). La Asamblea es el intérprete auténtico de la Constitución (art. 136).

Constitución de 1852

Dos años más tarde, los conflictos políticos continúan. Flores sigue intentando invadir, esta vez con apoyo peruano. La Constituyente nombró como presidente a José María Urvina, que tendría influencia durante toda la década de los cincuenta. Aunque no aparece explícitamente en el texto constitucional, como muchas reformas efectivas que se hicieron mediante leyes o reglamentos, se

34. *Ibíd.*, p. 29.

suprimieron las protectorías indígenas y se prohibió el cobro anticipado de tributos indígenas.[35]

La abolición de la esclavitud es el hito jurídico más importante de esta época. La discusión en la Asamblea Constituyente no fue fácil. Por un lado, se argumentaba que en la república los hombres son libres y que es un contrasentido mantener la esclavitud; también se afirmó que la esclavitud es un ataque a la religión, la moral y la civilización. Por otro lado, se sostuvo que se estaba atentando contra el derecho de propiedad.[36]

La Constitución se la hace a nombre de Dios y la religión católica, como en las anteriores constituciones, es la oficial del Estado, excluyente y protegida por todos los poderes políticos (art. 13). Incluso uno de los deberes de los ecuatorianos es respetar la religión (art. 7), aparte de los ya enunciados en otras constituciones.

Los requisitos excluyentes para ser ciudadanos siguen siendo los mismos (art. 9) y de igual manera se mantienen las causales peligrosistas de suspensión de la ciudadanía (art. 12. 6 y 7). Los extranjeros gozan de sus derechos siempre que respeten y obedezcan la Constitución (art. 131).

Los derechos tienen su título, "De las garantías", y se establece expresamente, como novedad, que "Nadie nace esclavo en la República, ni puede ser introducido en ella en tal condición, sin quedar libre" (art. 107).

En las garantías, vuelve a mencionarse que las Fuerzas Armadas tienen el deber de "sostener la observancia de la Constitución" (art. 104). Por otro lado, sigue la acción popular para reclamar ante el Congreso o el Poder Ejecutivo las infracciones a la Constitución (art. 125). En la garantía normativa, todo funcionario tiene el deber de sostener y defender la Constitución (art. 135). El órgano de cierre es el Congreso (art. 140).

Constitución de 1861

Desde los años sesenta, la presencia de García Moreno será importante. El Estado Oligárquico Terrateniente se fortalece y al mismo tiempo la lucha y el pensamiento liberal comienzan a sentirse. Si bien la aristocracia de la Sierra gobierna, lo hace favoreciendo el latifundismo y el comercio con la Costa. La tónica para mantener el orden será la represión, al punto de denominar a esta época como "alianza terrorista". Para lo único que sirvió la Constitución fue para nombrar a García Moreno como presidente. Este afirmaría que la Constitución no le permite gobernar, suprimiría las garantías constitucionales y fusilaría por delitos políticos.[37]

En la Constitución no se invoca a Dios en el Preámbulo, pero se mantienen las normas sobre la oficialidad de la religión católica (art. 12).

35. *Ibíd.*, p. 29.
36. *Ibíd.*, p. 30.
37. *Ibíd.*, p. 34.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR SIB-UCE

En la ciudadanía se elimina el requisito de tener propiedad, se sube la edad a veintiún años y se mantiene el requisito de leer y escribir (art. 8), aunque se mantienen los requisitos para ser elegido miembro del Senado o de la Cámara de Diputados (art. 20 y 15, respetivamente). Se mantiene la condición de reconocer derechos a extranjeros, siempre que respeten la Constitución (art. 124).

Por primera vez se elige directamente al presidente de la República (art. 15 y 58).

Hay un título sobre derechos, "De las garantías", en el que se enumeran los mismos derechos anteriores, con el siguiente añadido: se refuerza la garantía de la propiedad y se afirma que si los funcionarios atentaren contra la propiedad particular, serán responsables con su persona y bienes a la indemnización que ocasionare (art. 114).

En las garantías, los funcionarios se comprometen a sostener y defender la Constitución (art. 127), el Congreso tiene la facultad de interpretar de forma exclusiva la Constitución (art. 130) y se mantiene la facultad de todo ecuatoriano para reclamar por la violación de la Constitución (art. 119).

Constitución de 1869

Con el pretexto de la amenaza anarquista, a la que denominaba "el peligro de los rojos", con el objeto de "poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestras creencias religiosas; y el segundo, investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir los embates de la anarquía... entre el pueblo arrodillado al pie del altar de Dios verdadero y los enemigos de la Religión que profesamos, es necesario levantar un muro de defensa, y esto es lo que me he propuesto",[38] se expidió una nueva Constitución. Más allá del ejercicio autoritario de gobierno y de la denominación a la Constitución como "Carta Negra", y de alguna modificación, la Constitución no se aleja de lo que venía siendo ya una tradición restringida de reconocimientos de ciudadanía y de derechos.

A la invocación tradicional a Dios como legislador, la Constitución añade que es "uno y trino autor, legislador y conservador del Universo". Se conserva la declaración de la religión católica como religión de la República, exclusiva y protegida por todo el poder público (art. 9).

Se añade a los requisitos para la ciudadanía ser católico (art. 10), y desaparece definitivamente el requisito de poseer propiedad incluso para ser miembro del Parlamento.

Los deberes de los ciudadanos son los mismos (art. 7).

Los derechos también son los mismos y se enumeran bajo el acápite "De las garantías" (art. 8, 87-110). El nuevo derecho que aparece es el de reunión: "los ecuatorianos tienen el derecho a asociarse sin armas, con tal de que respeten la religión, la moral y el orden público. Estas asociaciones estarán bajo vigilancia del Gobierno" (art. 109).

38. Gabriel García Moreno, "Mensaje a la convención de 1969", citado por Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 35.

Aparece una vez más la figura del Consejo de Estado, pero sin atribuciones para hacer control de constitucionalidad. Se mantiene la facultad a todo ecuatoriano para reclamar ante el Congreso por las infracciones a la Constitución (art. 104). Permanece la garantía normativa de que todo funcionario tiene el deber de "sostener y defender la Constitución" (art. 112). El Congreso es el intérprete auténtico de la Constitución (art. 115).

Constitución de 1878

En esta época, el Ecuador se convierte en el principal productor y exportador de cacao. Este hecho hace que emerja una nueva clase social: la burguesía comercial y bancaria, que acrecentará la contradicción entre poder económico de la Costa y poder político de la Sierra. Al mismo tiempo, se produce un reagrupamiento de los sectores populares urbanos, los campesinos de la Sierra resisten a la servidumbre y se produce una emigración a la Costa. El clero sigue teniendo mucha fuerza (al punto de expulsarse a un diputado por habérsele excomulgado). Ignacio de Veintemilla será el nuevo gobernante influyente, al que se le denominará "dictador", que sería nombrado presidente en la Asamblea de 1878 que se reunió en Ambato.[39]

La Asamblea expide la Constitución a nombre del pueblo ecuatoriano, pero se mantiene la religión católica en los mismos términos que las anteriores (art. 20).

Los requisitos para ser ciudadano son tres: casado, más de veintiún años y saber leer y escribir (art. 12). Vuelve el requisito de tener renta anual determinada para ser miembro del Senado y de la Cámara de Diputados (art. 27.3 y 32.3).

En cuanto a los deberes, no se enumeran como en las cartas anteriores (art. 10).

En los derechos, aparecen otra vez y bajo el título "De las garantías", después de la Constitución de 1843, antecediendo a la parte orgánica y a la estructura del Estado. Se reconoce que los derechos son la base y el objeto de las instituciones sociales (art. 16). Sin duda, esta Constitución contiene la mejor sistematización sobre los derechos fundamentales de todo el siglo pasado.

Se reconoce la inviolabilidad de la vida y queda abolida la pena de muerte incluso para los delitos comunes, salvo para el parricidio (art. 17.1). Aparte de agrupar los derechos en categorías y subcategorías (por ejemplo, bajo el derecho a la seguridad individual, se regula las restricciones a la libertad de movimiento y el debido proceso; bajo el derecho a la propiedad, se regula las formas de limitación por utilidad pública).

Aparece, por primera vez como derecho, la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, y la libertad para fundar establecimientos de enseñanza privada (art. 17.12). Aparentemente con normas como estas puede entenderse que hay una ampliación del electorado. Sin embargo, si uno compara la población total con el

39. Enrique Ayala Mora, *ibíd.*, pp. 40-47.

número de estudiantes, podrá constatar que la ciudadanía sigue siendo extremadamente restringida. En efecto, la población total era de 1.272.862 habitantes y el número de estudiantes de 54.894 (421 universitarios y 1.646 secundarios),[40] que representa apenas el 4,3 % de la población.

Aparece también por primera vez la prohibición de tortura: nadie puede ser "atormentado con barra, grillos u otra clase de tortura" (art. 17.6.4). También aparece el derecho de defensa (art. 17.6.3). No consta el derecho de petición.

Al final del acápite dedicado a los derechos, como garantía, se establece que los empleados públicos serán responsables con sus bienes por los crímenes y delitos cometidos contra los derechos. Aparece la imprescriptibilidad de estos delitos, que será una constante en el constitucionalismo ecuatoriano (art. 19).

El estado de excepción se regula con particular detalle, estableciendo límites y competencias (art. 80).

En las garantías, desaparece el derecho de queja por violaciones a la Constitución. Encontramos una norma interesante, que tiene que ver con el deber de "obediencia debida", por la que se establece que las autoridades militares no deben obedecer órdenes superiores "que sean manifiestamente contrarias a la Constitución" (art. 109). Persiste la garantía normativa que dispone la obligación de respetar la Constitución (art. 114). Solo el Congreso tiene la competencia de interpretar las dudas en relación a la Constitución (art. 122).

Constitución de 1883

Para variar previo a la Constitución de 1883, tenemos crisis, y grave. Al terminar el período constitucional, Veintemilla en lugar de convocar a elecciones, se proclama dictador. Se forman tres gobiernos, uno en Guayaquil dirigido por Veintemilla, otro en Quito que es un pentavirato, y otro en Esmeraldas liderado por Eloy Alfaro. Hay guerra civil. Los tres gobiernos convocan a una Constituyente en el año 83 y designan como presidente a un latifundista costeño María Plácido Caamaño, que inaugurará un período conocido en la historia tradicional como "el progresismo", que se caracteriza por existir tolerancia y respeto a la libertad de imprenta y expresión.[41]

La Constitución se la hace a nombre de Dios y la religión oficial es la católica (art. 13).

La idea de Estado legal y nacional, bajo una misma ley, que desconoce otros sistemas jurídicos, lo encontramos de entrada en el art. 1: "la Nación ecuatoriana se compone de todos los ecuatorianos reunidos bajo el imperio de unas mismas leyes".

A los requisitos tradicionales de ciudadanía, se explicita que tienen que ser varones (art. 9). No se exigen requisitos adicionales, como la condición de propietario, ni siquiera para ser parlamentario (art. 43 y 48). La condición para los

40. *Ibíd.*, pp. 43 y 128.
41. *Ibíd.*, pp. 48-49.

extranjeros de respetar la Constitución desaparece, pero se remite a una ley especial sus derechos y deberes (art. 8).

Además de los derechos reconocidos en la anterior Constitución, se reconoce otra vez el derecho de petición (art. 20) y el derecho de reunión ya no condicionado a la religión ni al control estatal, sino solo a los fines lícitos (art. 19).

Encontramos la garantía normativa de respeto y responsabilidad personal por violación a la Constitución, con la calificación de imprescriptibilidad de estos delitos (art. 37).

Con esta Constitución termina el período conservador, en el contexto de una pugna entre liberales y clericales, y el detonante fue el escándalo que se conoció como "la venta de la bandera". El presidente, Luis Cordero, renunció y con este hecho comenzó la "Revolución Liberal".[42]

Constitucionalismo liberal-laico: Constituciones de 1897 y de 1906

El constitucionalismo ecuatoriano liberal-laico, que corresponde a lo que Ayala Mora ubica como el comienzo del Segundo período republicano, denominado "Proyecto Nacional Mestizo", se caracteriza "por la vigencia de una sociedad que cambia bajo el predominio de la burguesía, por la presencia de nuevos actores sociales como los trabajadores y grupos medios, la conflictiva vigencia del Estado laico, la persistencia de la regionalización y la inserción definitiva en un sistema mundial dominado por el capitalismo".[43]

En lo social, los grupos más numerosos de trabajadores que se van organizando y reivindicando derechos son los agrícolas, los artesanos, obreros y otros trabajadores urbanos. Así, por ejemplo, en 1896 los carpinteros reclamaron mejores salarios y posteriormente siguieron las acciones de reclamos por parte de tipógrafos, cacahueros, panaderos y ferroviarios. En la primera década del siglo XX se establecieron las primeras organizaciones obreras y hasta el primer congreso obrero nacional (1909).[44]

En lo político, sin duda, el actor protagónico es el burgués, que es el gran beneficiario de la Revolución Liberal, y que lograría controlar la economía del país y continuar su vinculación con el latifundismo. "En vez de una vía democrática de constitución de la sociedad moderna, en Ecuador se dio una lenta transformación y permanente compromiso con los grupos tradicionales".[45]

En lo jurídico, el gran avance es el tránsito hacia un Estado laico que se lo hace no solo mediante algunos principios constitucionales, como la consagración de la soberanía popular y la libertad de conciencia, sino también mediante leyes y decretos, como el que estableció el Registro Civil y la secularización de los cementerios. Sin embargo, los alcances de la igualdad serán relativos porque la

42. *Ibíd.*, p. 50.
43. *Ibíd.*, p. 52.
44. *Ibíd.*, p. 57.
45. *Ibíd.*, p. 58.

ciudadanía sigue siendo excluyente, aunque se nota ciertas mejoras como la inclusión de la mujer en la burocracia.[46] El Estado ha tenido ciertas características liberales antes de este período, como la división de poderes, la democracia representativa y la regulación de la vida privada, centrada en la propiedad, mediante el Código Civil. Pero, como lo afirma Wray, "el derecho, aunque se presente bajo los moldes formales del modelo jurídico liberal, tiende a consolidar una estructura social rígidamente estratificada".[47] De todos modos, a finales del siglo XVIII se consolida el derecho liberal, entrará en crisis en el año 1925, para luego readecuarse hasta la segunda mitad del siglo XX.[48]

Constitución de 1897

Previo a la expedición de la Constitución de 1897, podemos encontrar ya la presión popular y la lucha de los campesinos costeños que pelearon por la tierra, y que de hecho presionaron para que se proclame a Eloy Alfaro como jefe supremo. La tensión existente no se eliminó con su nombramiento y con la designación de un gabinete que incluía a los liberales "moderados" y "radicales". Incluso siguieron conflictos armados con conservadores ("Restauración católica"), que Alfaro reprimió con fuerza.[49]

En 1896 se reunió la Asamblea Constituyente en Guayaquil que, como toda asamblea anterior, legitimó al gobernante de turno. En esta Constitución no encontramos mayores avances, aparte de la expansión de algunas libertades que beneficiaron a los burgueses.

La Constitución se expide a nombre y por autoridad del pueblo ecuatoriano, pero se sigue protegiendo exclusivamente a la religión católica (art. 12).

Los requisitos para la ciudadanía son dos: dieciocho años y leer y escribir. A los extranjeros se les garantiza derechos si respetan la Constitución; además, se prohíbe a los eclesiásticos extranjeros ejercer prelacía ni administrar bienes (art. 37).

El catálogo de derechos, denominado "De las garantías", comienza reconociendo el respeto a las creencias religiosas (art. 13), queda abolida la pena de muerte en todo caso (art. 14). Se establece que la enseñanza será libre y que cualquiera puede fundar establecimientos de instrucción (art. 36) y se añade, a la educación gratuita, el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos (art. 36).

Se mantiene la norma de responsabilidad personal por violaciones a la Constitución y la imprescriptibilidad de ciertos delitos (art. 39). También consta el principio de jerarquía constitucional y la declaración de invalidez de las normas que se opongan (art. 132). Existe una norma especial en relación a los indígenas: "los poderes públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida nacional" (art. 138).

46. *Ibíd.*, p. 61.
47. Alberto Wray Espinosa, "El sistema jurídico ecuatoriano", p. 201.
48. *Ibíd.*, p. 202.
49. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 62.

Constitución de 1906

Leonidas Plaza sucedió a Alfaro. A pesar de ser del ala más moderada del liberalismo y de haber estado opuesto a Alfaro, "realizó las reformas más radicales del Estado laico", tales como la concreción de la ruptura entre Estado e Iglesia. Las anheladas reformas sociales, como la garantía de la libertad de asociación y la reforma agraria, nunca tuvieron lugar.[50]

Las tensiones armadas, las amenazas de invasión y los derrocamientos continuaron. Alfaro derrocó a Lizardo García y se proclamó dictador. Ambiente propicio, una vez más, para una Asamblea Constituyente que legitime el poder. Efectivamente, se expidió la Constitución de 1906, y se designó, mediante la norma transitoria correspondiente, a Eloy Alfaro como presidente.

La Constitución la expide la Asamblea Nacional "en nombre y por autoridad del pueblo". Obviamente desaparece, por primera vez, la declaración de que la religión católica es la oficial del Estado, aunque el Estado no llega a declararse como laico (art. 4).

En los requisitos de ciudadanía, se mantiene el requisito de edad y el de saber leer y escribir, aunque la edad aumenta de 18 a 21 años (art. 13). Los extranjeros tienen derechos siempre que respeten la Constitución (art. 28).

Los derechos, por primera vez, tienen dos títulos dentro de la Constitución: "De las garantías nacionales" y "De las garantías individuales y políticas". En las primeras se establece que la enseñanza es "esencialmente seglar y laica", además de gratuita y obligatoria (art. 16). En el segundo acápite, además de los ya tradicionales derechos reconocidos en el siglo XIX, encontramos también "la libertad de trabajo".

La garantía normativa de los derechos corresponde al segundo título (en las anteriores constituciones corresponde a los últimos articulados). Se establece el principio de jerarquía, la interpretación auténtica por parte del Congreso y también se reconoce su competencia para realizar control constitucional: "solo al Congreso le corresponde declarar si una ley o Decreto Legislativo es o no inconstitucional" (art. 7), y también interpretarla de forma auténtica (art. 54.1). Se retoma la potestad pública de "acusar o denunciar las infracciones de la Constitución, sea ante el Congreso, el Poder Ejecutivo, o cualquiera otra autoridad competente, según los casos" (art. 21). También se declara la imprescriptibilidad de los delitos contra la Constitución (art. 25.3). En otra norma, de forma explícita, se determina que el presidente no puede violar las garantías declaradas en la Constitución, atentar contra la independencia de los jueces, coartar las elecciones o disolver el Parlamento (art. 81), bajo la amenaza de ser declarado traidor a la patria (art. 82).

Dentro del capítulo del Poder Judicial se reconoce el principio de publicidad en los juicios, el deber de motivar (art. 106), y el derecho a las tres instancias (art. 108).

50. *Ibíd.*, p. 63.

Vuelve la competencia, por segunda vez en nuestro constitucionalismo, de otorgar al Consejo de Estado el rol de "velar por la observancia de la Constitución y las leyes, y proteger las garantías constitucionales, excitando para su respeto e inviolabilidad al Poder Ejecutivo, a los tribunales de Justicia y a las demás autoridades que corresponda" (art. 98.1).

En cuanto a los indígenas, se reitera la norma que apareció en la Constitución anterior sobre el deber de los poderes públicos para proteger a la raza india, "en orden a su mejoramiento, en la vida social; y tomarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje (art. 128).

Después de la expedición de la Constitución de 1906, las ansiadas reformas sociales tampoco llegaron y el apoyo a Eloy Alfaro se fue perdiendo. Hubo represión y componendas políticas. También una crisis de poder, que incluyó guerras y la muerte violenta del propio Alfaro. Sucedió una época de predominio plutocrático, que Ayala denomina "Estado Oligárquico Liberal", que no pudo nunca romper las formas productivas latifundistas de la Sierra ni la influencia de la Iglesia.[51]

Constitucionalismo social: desde la Constitución de 1929 hasta la de 1967

Aunque puede sonar contraproducente, en esta época se combinan las características de un Estado liberal y de uno social: es liberal en tanto es un modelo económico individual, privado, de un estado mínimo, con ciudadanía restringida y, en lo jurídico, marcado por la prevalencia del derecho privado, que se manifiesta en la organización de la administración de justicia estatal, que se encarga de proteger los derechos de propiedad mediante el Código Civil y el Código Penal. En cuanto a la teoría del Derecho, pregonada en las universidades, desarrollada por tratadistas y aplicadas por la administración de justicia, de igual manera, gira alrededor del Código Civil y de la protección de los intereses de los propietarios. Es social en tanto se reconoce derechos sociales, económicos y culturales, el Estado asume ligeramente un rol más activo en la economía (se crea, por ejemplo, el Banco Central y la Contraloría del Estado), se esboza una reforma agraria (1963) y se reconoce la responsabilidad social de la propiedad, subordinándola incluso al interés del país. A pesar del aparecimiento del Derecho social, este no logra desplazar al Derecho civil, y su enseñanza y aplicación es marginal y como una derivación de las categorías del Derecho privado.

Nuevos actores aparecen en la arena pública, especialmente los trabajadores y los partidos de izquierda (socialista y comunista). A finales de los años sesenta y hasta los años ochenta tendremos, con una influencia norteamericana marcada en la lucha contra la izquierda y en la doctrina del "enemigo interno", regímenes militares anticomunistas y autoritarios. En esta época los intereses privados vuelven a tomar fuerza (Constitución de 1967) y se visibilizan clases sociales con privilegios, cuestión que se acentúa con el "desarrollo" provocado

51. *Ibíd.*, p. 69.

por la explotación del petróleo, que se convertiría en "un momento excepcional para el crecimiento empresarial en el Ecuador, que definitivamente consolidó el sistema capitalista".[52]

A la fase comprendida entre 1963 y 1979, Alberto Wray la denomina "el desarrollismo militar", caracterizándolo por la presencia de la planificación, la relación entre las normas jurídicas y los incentivos a la producción y, en general, a la legislación económica. En esta época, la burocracia crece, se crean jurisdicciones especiales dependientes del Ejecutivo, la profesión jurídica se diversifica y especializa, aumenta la conflictividad social, el aparato judicial se torna ineficaz y, sin embargo, no existe un replanteamiento teórico del Derecho.[53]

Constitución de 1929

La organización y la insurrección social previa a la expedición de la Constitución son notables. "A partir de la crisis que estalló en 1920, los trabajadores junto a grupos medios radicalizados irrumpieron violentamente en la escena social y política".[54] Hechos como el Segundo Congreso Obrero (1920), la formación de centros anarquistas, la aparición de periódicos insurgentes, el nacimiento del movimiento socialista, dan cuenta de la influencia de los trabajadores como un actor social importante. Esta influencia se verá reflejada en la Constitución de 1929.

Cuatro años antes de la Constitución, se dio un golpe de Estado por un grupo de militares, que tenían retórica social, y que pretendieron proteger al proletariado. A esta época se la denominó "Revolución juliana". La tensión existente, en medio de una crisis económica, complicó la acción de la Junta Central Militar. Los militares escogieron a Isidro Ayora como presidente provisional (1926). En 1929 se reunió la Asamblea Constituyente que redactó una Constitución a la altura de la época, influenciada ya por las reformas socialistas rusa y mexicana, y acabó, para variar, confirmando el mando del presidente Ayora.[55]

La Constitución se inserta en el Estado legal de derecho, cuando, en el art. 1, determina que "la Nación ecuatoriana se compone de los ecuatorianos reunidos bajo el imperio de la ley".

En la ciudadanía, por primera vez, aparece la mujer: "es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir" (art. 13).

Se reitera la prohibición expresa al presidente de violar las garantías (art. 84), bajo amenaza de ser considerada traición a la patria (art. 85).

El Consejo de Estado tiene la potestad de "declarar, por acción popular, la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo, en contravención a la Constitución y a las leyes de la República" (art. 117.2). El Consejo

52. Juan J. Paz y Miño Cepeda y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente...", p. 36.
53. Alberto Wray Espinosa, "El sistema jurídico ecuatoriano", p. 203.
54. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 71.
55. *Ibíd.*, p. 82.

de Estado tiene la potestad de "declarar, por acción popular, la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo, en contravención a la Constitución y a las leyes de la República" (art. 117.2). Sin embargo, el Congreso tiene facultad exclusiva para interpretar la Constitución de modo generalmente obligatorio y ser el intérprete auténtico (art. 163).

El acápite de derechos se denomina "De las garantías fundamentales", y aparecen las siguientes novedades:

- El fin de la pena es rehabilitar (art. 151. y art. 132).
- La intangibilidad de los derechos: "No tendrá valor alguno cualquier contrato, pacto o convenio que importe la pérdida de la libertad del individuo o la renuncia de sus derechos inalienables" (art. 151.4).
- El principio pro reo: "en concurrencia de dos leyes penales, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando fuere posterior" (art. 151.7).
- El derecho de hábeas corpus, con absoluta claridad (art. 151.8).
- El derecho a la tierra y al agua: "los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o solo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios" (art. 158).
- El Estado se apropia de las mineras y recursos naturales que están bajo tierra: "corresponde al Estado el dominio de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. El dominio del Estado es inalienable e imprescriptible".
- Se prohíben los monopolios que no estén expresamente autorizados por ley general o especial.
- La libertad de ejercer profesiones. La ley determinará aquellas que requieran título para su ejercicio, las condiciones para obtenerlo y las autoridades que hayan de expedirlo (art. 151.16).
- Se prohíbe la usura y son nulos los contratos que en cualquier forma la contengan. El Estado favorecerá el establecimiento y desarrollo de montes de piedad y cajas de ahorro (art. 151.18).
- La protección del trabajo y su libertad (art. 151.19).
- "El Estado protegerá, especialmente, al obrero y al campesino, y legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurado a todos un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana".
- "La ley fijará la jornada máxima de trabajo y la forma de determinar los salarios mínimos, en relación, especialmente, con el coste de las subsistencias y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país. También fijará el descanso semanal obligatorio y establecerá seguros sociales".

- "La Ley reglamentará las condiciones de salubridad y seguridad que deben reunir los establecimientos industriales".
- "Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen".
- "El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento".
- "La Ley regulará, especialmente, todo lo relativo al trabajo de las mujeres y de los niños".
- La protección del matrimonio, de la familia y del haber familiar.
- La Ley reglará la protección de la maternidad y de la infancia. En el presupuesto de cada año, se hará constar una partida especial para la protección del niño en la forma más eficaz.
- Los hijos ilegítimos tienen también derecho a ser criados y educados por sus padres, y a heredarles en la proporción que determine la ley.
- El derecho de testar y el de herencia, conforme a las leyes.
- La libertad de educación, de enseñanza; y la de propaganda.
- La asistencia, higiene y salubridad públicas, 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. Atenderá, preferentemente, al saneamiento de las poblaciones y a proporcionarles agua potable.
- 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.
- El derecho de acusar o denunciar las infracciones de la Constitución y las leyes, ante el Congreso, el Poder Ejecutivo o cualquiera otra autoridad competente.

Aparece, por primera vez, una cláusula abierta en relación a los derechos: "la enumeración de garantías y derechos determinados por la Constitución no limita ni excluye otros que son inherentes a la personalidad humana o que se derivan del principio de la soberanía y de la forma republicana de gobierno" (art. 158).

Los funcionarios tienen responsabilidad por violar las garantías de la Constitución y sus delitos no son prescriptibles (art. 159). Existe el principio de jerarquía (art. 161) y la función fundamental de toda autoridad es ajustar sus actos a la Constitución (art. 162). La interpretación auténtica de la Constitución la tiene el Congreso (art. 163).

Los indígenas tienen el derecho a protección especial: "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" (art.

167). De igual modo la mujer: "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".

Se determina una obligación presupuestaria para la educación: "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" (art. 169).

Constitución de 1945

A la Constitución de 1945 le precedieron años de profunda inestabilidad, agitación y crisis económica, social y política. Una guerra nacional (la de los cuatro días en 1932) y una internacional (1941), múltiples presidentes, un nuevo caudillo (Velasco Ibarra) y nuevas alianzas oligárquicas serían la tónica. También encontramos a un presidente que hará irreversible el avance de los derechos sociales, el general Alberto Enríquez Gallo emitió el Código de Trabajo y promovió la organización gremial. Hubo una Asamblea Constituyente, en 1938, que expidió una Constitución que nunca entró en vigencia.

La movilización popular con el respaldo militar sacó a Carlos Arroyo del Río del poder y apoyó lo que sería el segundo velasquismo. En esta época tenemos importantes movimientos sociales: trabajadores (Confederación de Trabajadores del Ecuador), estudiantes (Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador), políticos izquierdistas (partidos Socialista y Comunista). La influencia de estos movimientos fue notable en la Constitución de 1945, que tendría corta vigencia porque Velasco Ibarra consideró que era un proyecto de extrema izquierda. Al año siguiente se proclamaría dictador. Al mismo tiempo, Velasco reprimió a los movimientos sociales, persiguió a sus líderes y clausuró medios de comunicación.[56]

La Constitución se expide a nombre del pueblo.

Se mantienen los requisitos de ciudadanía, pero se baja la edad a 18 años y se sigue especificando a la mujer como ciudadana (art. 15).

Se establece la garantía para la representación efectiva de minorías (art. 19) y se crea el Tribunal Superior Electoral (art. 21).

El Congreso Nacional se conforma por diputados funcionales y tienen una representación los indígenas (art. 23.2.l).

El Congreso tiene la facultad de interpretar de manera auténtica la Constitución (art. 34.1).

Se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 159), que vela por el cumplimiento de la Constitución, formula observaciones, pero debe presentarlas al Congreso para que resuelva definitivamente sobre la inconstitucionalidad (art.

56. *Ibíd.*, p. 86.

160.2), y conoce quejas formuladas por cualquier persona por quebrantamiento de la Constitución (art. 160.5).

El presidente tiene responsabilidad por infringir la Constitución (art. 67.2).

Aparece la fuerza pública, compuesta por las Fuerzas Armadas y la Policía, con la misión de garantía del cumplimiento de la Constitución y las leyes (art. 113).

Se establece la obligación de invertir al menos el veinte por ciento del presupuesto en educación (art. 125).

Se constitucionaliza el Ministerio Público, conformado por el Procurador y fiscales de los tribunales de Justicia (art. 134).

Los derechos tienen un título, "De las garantías fundamentales", subdividido en varias secciones: de los derechos individuales, de la familia, de la educación y de la cultura, de la economía, del trabajo y de la previsión social.

Entre los derechos nuevos encontramos:

- Se añade la reeducación a la rehabilitación como finalidad de la pena (art. 141.1).
- Se declara punible toda discriminación (art. 141.2).
- Se prohíbe la prisión por deudas (art. 141.4).
- Se determina la competencia para resolver el hábeas corpus al alcalde (art. 141.5).
- Se regula el ejercicio de periodismo y se deriva a una ley su reglamentación, y la prohibición de clausurar periódicos (art. 141.10).
- El derecho a la libertad de conciencia y el reconocimiento de que el Estado no tiene religión oficial (art. 141.11).
- La proporcionalidad de los impuestos (art. 141.16).
- El derecho a la familia, matrimonio y maternidad (art. 142).
- La garantía de la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia (art. 142).
- El derecho a usar, en zonas de predominante población india, el quechua o la lengua aborigen respectiva (art. 143).
- La libertad de cátedra (art. 143) y libertad para organización de profesores.
- Protección de riqueza artística, histórica y natural (art. 145).
- "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" (art. 146).
- Derecho a dotar de tierras a quienes carezcan de ellas (art. 146).
- Derechos laborales, entre otros, contrato colectivo, salario igual, sindical, madre trabajadora, huelga, trabajo infantil, regulación especial al trabajo de los indios.
- La previsión social y asistencia: seguro social, salud, asistencia pública, edificación de viviendas (art. 149).

- Obligación de disminuir la mortalidad infantil (art. 150).

Hay cláusula abierta de derechos en función de los inherentes a la personalidad humana (art. 157).

Constitución de 1946

Velasco Ibarra es dictador y, como hemos dicho, reprimió toda manifestación izquierdista. De hecho, al convocar a la nueva Asamblea Constituyente, la gran mayoría de sus miembros fueron conservadores y de derecha,[57] de ahí la vuelta a la invocación a Dios en el Preámbulo de la Constitución, junto con el pueblo de Ecuador.

Según la Constitución, los ecuatorianos se asocian "bajo el imperio de unas mismas leyes y costumbres" (art. 1), que confirma la idea de una nación que oculta otras culturas y hasta una tendencia a la homologación cultural.

Hombre o mujer, dieciocho años y leer y escribir son los requisitos de ciudadanía (art. 17). Se establece con propiedad que los extranjeros tienen todos los derechos, salvo los políticos (art. 180). En los senadores funcionales dejan de tener representación los indígenas (art. 42).

La segunda parte de la Constitución, que se denomina "normas de acción", tiene dos títulos que tratan sobre los derechos fundamentales. El primero se refiere a los "Preceptos fundamentales" y el segundo, "De las garantías", a los derechos, que se subdividen en "Garantías generales", "Garantías individuales comunes" y "Garantías especiales para los ecuatorianos". Entre otros, algunas novedades:

- Se establece como referencia a la dignidad para valorar las leyes y contratos (art. 161).
- Se condiciona la libertad de conciencia a la no oposición a la moral (art. 168).
- Se garantiza el trabajo, y cuando enumera los derechos se establece un "etc." (art. 170), que debe leerse a la luz del art. 185.
- El Estado tiene la obligación de "propender eficazmente a la cultura del indígena y del campesino" (art. 174.c).
- El derecho de proporcionar "a los inválidos medios de subsistencia, siempre que carecieren de ellos, mientras estén incapacitados de obtenerlos por su trabajo" (art. 188.3).
- Se prohíbe el destierro, la extradición y se establece la asistencia consular para ecuatorianos (art. 189.5).

El Consejo de Estado tiene la atribución de "velar por la observancia de la Constitución" (art. 146.1) y formular observaciones acerca de normas "que se hubieren dictado o se dictaren con violación manifiesta de la Constitución" (art. 146.2), pero si estas no fueren aceptadas, tiene que recurrir al Congreso para que las declare (art. 146.2), que tiene la interpretación auténtica de la Constitución

57. *Ibíd.*, p. 86.

(art. 189). Los funcionarios tienen responsabilidad personal por la violación de la Constitución y sus delitos no prescriben (art. 178).

Constitución de 1967

Años de estabilidad económica y política preceden a la Constitución de 1967. El banano se torna en el principal producto de exportación ecuatoriana, se robustecen los grupos terratenientes, la burguesía comercial y la burocracia estatal. La clase media deja de ser contestataria y pasa a consolidar el sistema. Los indígenas dejaron de ser huasipungueros para ser peones, al mismo tiempo se agudizan sus problemas de tierras a causa de la colonización de sus espacios y de la emigración interna. El movimiento laboral y estudiantil fortalece su organización y se mantuvieron activos, y fueron en su momento reprimidos. La teoría económica que predomina es el desarrollismo y el Estado tiene un rol planificador.[58]

La Revolución cubana incide en la política latinoamericana, decididamente influenciada por los Estados Unidos. Como en toda la región, se estableció una junta militar de gobierno y se reprimió a dirigentes y organizaciones populares. En 1966 se reunió la Asamblea Constituyente y se expidió en mayo de 1967 una nueva Constitución, que confirmaría a Otto Arosemena como presidente y tendría una vigencia muy corta.[59]

En el Preámbulo de la Constitución aparece la primera invocación a "las normas fundamentales que amparan a sus habitantes y garantizan su libre convivencia, bajo un régimen de fraternidad y justicia social", e invoca la protección de Dios, "declara inalienables los fueros de la persona humana y condena toda forma de despotismo individual o colectivo".

El lenguaje de derechos no es explícito. El deber del Estado se manifiesta de la siguiente forma: "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" (art. 10). En la ciudadanía se quita la especificación de la mujer, y sigue siendo dieciocho años y saber leer y escribir (art. 21).

El título IV, que se denomina "De los derechos, deberes y garantías", se divide en varios capítulos, el primero, "Disposiciones generales", trata de la teoría general de los derechos y encontramos normas como las siguientes:

- Reconocimientos de los derechos del "hombre" como individuo y miembro de la familia (art. 23).
- "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. 24).

58. *Ibíd.*, pp. 88-94.
59. *Ibíd.*, p. 111.

- No se hará discriminación alguna basada en motivos tales como raza, sexo, filiación, idioma, religión, opinión política, posición económica o social (art. 25).
- "Serán nulas las disposiciones legales, administrativas o de cualquier orden que menoscaben el ejercicio de los derechos garantizados por esta Constitución" (art. 26).
- La obligación de indemnizar por servicios público o actos de funcionarios en el desempeño de su cargo (art. 27).

El capítulo dos, "De los derechos de la persona", reconoce algunas novedades:

- La dimensión del derecho a la vida asociada con "los medios necesarios para una existencia digna".
- La libre participación en la vida cultural de la comunidad y en la investigación científica.
- El derecho a la información y el libre acceso a sus fuentes, sin más limitaciones que la seguridad nacional del Estado y la vida privada de las personas.
- La libertad de creencia religiosa y de culto, individual o colectivo, en público o en privado.
- El desempeño de oficios y profesiones, de la agricultura, el comercio y la industria, con arreglo a la ley.
- El derecho a demandar el amparo jurisdiccional contra cualquier violación de las garantías constitucionales, sin perjuicio del deber que incumbe al Poder Público de velar por la observancia de la Constitución y las leyes.
- La reserva del ciudadano sobre sus convicciones políticas y religiosas; la autoridad no puede obligarlo a declarar sobre ellas ni causarle molestia, salvo los casos previstos en la Constitución y las leyes.
- Se establece que "las penas no lesionarán la dignidad humana, antes deben propender a la reeducación del condenado. No se emplearán tratos humillantes para investigar una infracción".

El capítulo tercero, "De la familia", protege a la familia, matrimonio y a la maternidad (art. 29). Se establece que los hijos fuera del matrimonio tendrán los mismos derechos. Se reconocen los derechos de los niños desde la concepción y el deber del Estado de velar por su salud física, mental y moral.

El capítulo cuarto, "De la educación", establece los fines para la educación, el contenido, los responsables, "la libertad de educación dentro de la moral y de las instituciones democráticas y republicanas. La educación oficial es laica, o sea que el Estado, como tal, no enseña ni impugna religión alguna" (art. 35). "En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará de ser necesario además del español, el quichua o la lengua aborigen respectiva, para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano" (art. 38).

El capítulo quinto, "De la propiedad", reconoce la propiedad con función social, y se reiteran normas de las otras constituciones: no confiscación y las condi-

ciones de expropiación. Una norma interesante, que tiene relación con la reforma agraria, es la del art. 51: "El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento de nivel de vida del campesino. Con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia social y el desarrollo económico del país, y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra". Se determina al Estado como dueño de ciertas tierras (art. 55) y se "reserva el derecho a explotar determinadas actividades económicas para suplir, fomentar y complementar las iniciativas privadas" (art. 59).

El capítulo sexto, "Del trabajo y de la seguridad social", reconoce el derecho al trabajo, su función social, la intangibilidad de los derechos, el *in dubio pro operario*, el salario, las jornadas, la contratación colectiva, la forma de resolver conflictos individuales y colectivos, la huelga, la seguridad social, la salud, la protección de los niños,

El capítulo siete, "De los derechos políticos", reconoce el derecho de participación en la vida política, el derecho al voto que es obligatorio, mecanismos de participación directa, derecho a fundar y participar en partidos políticos, la carrera administrativa, el derecho al asilo político.

El capítulo octavo, "De la situación de los extranjeros", determina que estos gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, pero "se exceptúan las garantías constitucionales y los derechos políticos establecidos exclusivamente en favor de los ecuatorianos".

El Tribunal de Garantías Constitucionales, conformado por nueve representantes funcionales, tiene como atribución "velar por la observancia de la Constitución y las leyes, especialmente de las garantías constitucionales, para lo cual excitará al presidente de la República y demás funcionarios del Gobierno y la Administración; formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, lo cual se hará después de escuchar a la autoridad u organismo responsable; conocer de las quejas que por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes formule cualquier persona natural o jurídica..." (art. 220). El órgano de cierre, sin embargo, es el Congreso: "solo 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" (art. 257).

La Fuerza Pública está encargada de "garantizar el orden constitucional" (art. 248).

Constitución de 1979

Los años setenta se caracterizan por la transformación del Ecuador a causa de la exportación del petróleo, que modernizó y agrandó considerablemente al Estado. La inestabilidad política se provocó por el rompimiento del orden constitucional una vez más. Primero fue Velasco Ibarra que en el año setenta se proclamó dictador. Le siguió el gobierno nacionalista revolucionario de Rodríguez Lara y finalmente el triunvirato de 1976. Este último planteó un retorno controlado

al régimen constitucional. Se prepararon dos proyectos de Constitución, que se sometieron a consulta popular. Ganó ampliamente la que se consideró más progresista.

En la Constitución se establece que el fin primordial del Estado es "asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes" (art. 2), y que el "el Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos" (art. 4).

En la ciudadanía, por primera vez, se saca el requisito de saber leer y escribir, y queda solo ser ecuatoriano y tener dieciocho años (art. 12). Quitar el requisito de leer y escribir no es un avance menor. No hay que olvidar que el acceso a la educación comenzó siendo un privilegio solo de "criollos" y que la gran mayoría de la población, durante gran parte de la república, fue analfabeta y a lo sumo recibía entrenamiento para ejercer sus labores.[60]

El título segundo, "De los derechos, deberes y garantías", aborda el tema de los derechos en varias secciones:

Sección primera, "De los derechos de la persona", en el que además de los derechos ya reconocidos (los derechos civiles), se menciona expresamente la igualdad de la mujer (art. 19.4). La sección segunda, "De la familia", reitera los derechos ya reconocidos. La sección tercera, "De la educación y cultura", desarrolla el derecho a la educación. La sección tercera "De la seguridad social y la promoción popular", en la que consta el derecho a la previsión social, la salud, el saneamiento ambiental, la organización y promoción de sectores populares (art. 30), el servicio social y civil de la mujer. La sección quinta desarrolla el derecho al trabajo. En la sección sexta los derechos políticos son enumerados y desarrollados, destacándose el voto universal. Y concluye el acápite con una regla general, en la que se reconoce la titularidad de derechos: "el Estado garantiza a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes" (art. 44). El derecho a la propiedad tiene su sección (la tercera) e incluye el derecho a la vivienda (art. 50) y la propiedad de la tierra (art. 51).

En la Función Judicial se establece la oralidad, la responsabilidad, la independencia judicial, la gratuidad y la publicidad (art. 92-97).

Se reconoce la jerarquía constitucional y la carencia de valor jurídico de normas que se opongan (art. 137). La Corte Suprema de Justicia ejerce control constitucional (art. 138), pero somete su resolución al Parlamento, que además resuelve en caso de duda sobre la Constitución (art. 139). Se establece el Tribunal de Garantías Constitucionales, que tiene la facultad de "velar por la ejecución de la Constitución, para lo cual excita a las autoridades y demás funcionarios de la administración pública; y de formular observaciones acerca de decretos, acuer-

60. *Ibíd.*, p. 22.

dos, reglamentos o resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, luego de oír a la autoridad u organismos que los hubieren pronunciado" (art. 141 2. y 3).

Constitucionalismo neoliberal: Constitución de 1998

En esta fase, que Enrique Ayala Mora denomina "Proyecto Nacional de la Diversidad",[61] en términos de derechos se amplían los catálogos de derechos, se amplía el ámbito de la ciudadanía y se caracteriza por la presencia de nuevos actores en la esfera pública, en particular el movimiento indígena. Sin embargo, como dice Paz y Miño, "la balanza se inclinó a favor de los grupos de poder, con alto perjuicio para la sociedad ecuatoriana".[62] En esta época, que coincide con el famoso "Consenso de Washington" al que Ecuador se suscribe –y que "avanzó a pesar y en contra de la mayoría del pueblo ecuatoriano"–[63] el país privatiza muchos servicios públicos, desregula la economía y se flexibilizan las relaciones laborales.

Constitución de 1998

La destitución de un presidente, Abdalá Bucaram, y la designación de un presidente interino, en medio de enfrentamientos entre movimientos sociales y sectores empresariales que acusaron de corrupción al mandatario democráticamente electo, son los antecedentes directos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente. La consulta que decidió la convocatoria a la Asamblea también ratificó a Alarcón en el poder, por lo que esta no tuvo la ingrata tarea de nombrarlo presidente. La Asamblea tuvo una composición mayoritariamente de derecha.[64]

En 1998 se expide la última Constitución del siglo pasado, aprobada por una Asamblea Nacional, que fue "hegemonizada por los intereses y conceptos de las élites del poder"[65] y aprobada en un cuartel militar. Aunque, hay que afirmarlo, hubo importantes avances en materia de derechos, tales como el reconocimiento de los derechos de los indígenas, de los niños y niñas, de las mujeres, de las personas con discapacidad, entre otros, determinó que el Estado es social de derecho, estableció un Tribunal Constitucional, instituyó el amparo como garan-

61. *Ibíd.*, p. 97. El historiador Ayala Mora ubica este período desde los inicios de los años sesenta y lo extiende hasta la actualidad. Efectivamente, hay una emergencia de los movimientos sociales en esta época; sin embargo, el impacto jurídico de la influencia del movimiento indígena, feminista, de la niñez y adolescencia y ecologista tiene recién impacto en la Constitución de 1998. Por esta razón, las características del "Proyecto Nacional de la Diversidad" lo ubicamos a partir de la Constitución de 1998.
62. Juan J. Paz y Miño Cepeda y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente...", p. 37.
63. Franklin Ramírez Gallegos, "Proceso constituyente y tránsito hegemónico", en *Nueva Constitución*, Quito, ILDIS-FES / Revista La Tendencia, 2008, p. 58.
64. Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador*, II, p. 120.
65. Juan J. Paz y Miño Cepeda y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente...", p. 38.

tía judicial y continuó un sistema de reforma constitucional rígido (la institución se la conoció como candado constitucional), por lo que podría considerarse un primer Estado constitucional de derecho de la historia del país.

Sin embargo, todos los reconocimientos en derechos, que se consideraron un avance importante y el reconocimiento de la diversidad en el Ecuador, no tuvieron su contraparte institucional. Al decir de Echeverría, "una Constitución avanzada desde la perspectiva de los derechos expresada en su parte dogmática, pero retrasada en su parte orgánica, o sea en aquella que define los mecanismos concretos de realización de los derechos bajo forma de decisiones políticas, o de políticas públicas".[66] Además, "la Constitución de 1998 legitimó una economía excluyente... en función de la liberalización de la economía, armonizándola con la globalización de la economía mundial, para atraer y captar inversión extranjera".[67] El Estado mínimo junto con crecientes demandas sociales, agravadas por una crisis bancaria en el año de 1999, hicieron que las promesas de los derechos de esta Constitución se incumplieran y que las garantías también fueran ineficaces. El Tribunal Constitucional, al final, no fue el tan deseado árbitro de la constitucionalidad y más bien, como ha sido tradición en el Ecuador, se sucedieron varios golpes de Estado y los militares resolvieron las crisis políticas.

En la Constitución de 1998 encontramos ya fuertes rasgos del neoconstitucionalismo europeo y latinoamericano: la Constitución tiene un juez especializado de última instancia, encontramos un gran desarrollo de derechos, algunos avances en garantías, la dificultad de reformar la Constitución por parte de parlamentarios y por vías ordinarias (la rigidez y el candado), la introducción del sistema internacional de derechos humanos. Sin embargo, el régimen económico y la parte orgánica mantuvo el modelo liberal y tradicional, por lo que la economía podía seguir sin problema alguno el "Consenso de Washington".

En efecto, uno de los rasgos más importantes y característicos de esta Constitución es que define el sistema económico como "social de mercado". "A pretexto de tal economía, se ha instaurado en el Ecuador un sui géneris régimen fundamentado en los principios de empresa privada y mercado libre 'absolutos'... de este modo, la Constitución de 1998 se puso a tono con la época: privatizaciones y retiro del Estado".[68] Según la Constitución, el Estado abandona el concepto de áreas de explotación reservadas al Estado, por lo que el sector privado podía explotar los recursos naturales y los servicios tradicionalmente considerados como públicos. Se establece que estas áreas deberán ser explotadas en función del interés nacional y por empresas públicas, mixtas o privadas (art. 247). Incluso el medioambiente y la diversidad biológica puede involucrar a la iniciativa privada (art. 248). La participación del sector privado incluía agua potable, riego, saneamiento, viabilidad, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, facilidades portuarias (art. 249) y hasta la seguridad social (art. 55). A este modelo, Paz y Miño lo

66. Julio Echeverría, "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano", en Julio Echeverría y César Montúfar, edits., *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala, 2008, p. 33.
67. Juan J. Paz y Miño Cepeda y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente...", p. 38.
68. Juan J. Paz y Miño Cepeda, edit., *Asamblea Constituyente y economía. Constituciones en Ecuador*, Quito, Abya-Yala / Taller de Historia Económica, 2007, pp. 42-43.

denominó "modelo oligárquico-empresarial".[69] La Constitución invoca la "historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria; fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida republicana, proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, invoca la protección de Dios, y en ejercicio de su soberanía, establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades...".

El Ecuador se declara, por primera vez, como un "Estado social de derecho" (art. 1). Se establece que "el quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas" (art. 1).

Se determina que es deber primordial del Estado "Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social" (art. 3.3).

En la ciudadanía, confundiendo un concepto social con el jurídico que establece la titularidad de los derechos políticos, se señala que "todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución" (art. 6). "Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley" (art. 14).

El título tercero se dedica a los derechos y se denomina "De los derechos, garantías y deberes", y comienza con un primer capítulo "Principios generales", en el que se reitera el deber del Estado frente a los derechos como el más alto e importante (art. 16), la no discriminación, la aplicación directa de los derechos, la interpretación más favorable, la prohibición de restringir derechos, las fuentes de los derechos (instrumentos internacionales de derechos humanos y los que deriven de la naturaleza humana): "no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material" (art. 19), la responsabilidad objetiva del Estado, el deber de repetición, la indemnización por error judicial y por revisión.

El capítulo segundo, "De los derechos civiles", reconoce algunas novedades:

- Se prohíbe la aplicación y utilización indebida de material genético humano.
- El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad.
- Las acciones y penas por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia, serán imprescriptibles. Estos delitos no serán susceptibles de indulto o amnistía. En estos casos, la obediencia a órdenes superiores no eximirá de responsabilidad.

69. *Ibíd.*, p. 20.

- El derecho a desarrollar libremente su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás.
- El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medioambiente.
- El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.
- El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.
- El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación.
- El derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual.
- Se detalla el derecho al debido proceso.
- La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Si se excedieren esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa.
- Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
- No extradición de un ecuatoriano.

Capítulo tercero, "De los derechos políticos".

Capítulo cuarto, "De los derechos económicos, sociales y culturales", en el que consta el derecho a la propiedad, vivienda, acceso de recursos para la producción, el trabajo, la incorporación de las mujeres al trabajo (art. 36), el trabajo de la mujer en el hogar.

Capítulo quinto, "De los derechos económicos, sociales y culturales", en el que encontramos normas con perspectiva de género, tales como "el Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor". El respeto al derecho al trabajo y derechos reproductivos.

En la sección tercera, "De la familia", se reconoce "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, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de paternidad, y a la sociedad conyugal".

En la sección cuarta, "De la salud", en el que constan el derecho a "seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de

acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia" (art. 42).

En la sección quinta, "De los grupos vulnerables", se establece que "en el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos" (art. 47). Se desarrollan, entre otros, los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En la sección sexta se desarrollan los derechos de la seguridad social. Se reconoce el Seguro Social Campesino.

En la sección séptima, se desarrollan los derechos de la cultura.

En la sección octava se enuncia el derecho a la educación, que incluye la educación intercultural bilingüe, y también encontramos la asignación presupuestaria de treinta por ciento de los ingresos corrientes totales.

También tienen su sección la ciencia y tecnología, la comunicación y los deportes (novena, décima y undécima).

Merecen especial atención los derechos colectivos, que tienen un catálogo considerable de los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos en el Convenio n.º 169 de la OIT. Aunque la clasificación tiene un error conceptual, que confunde criterios temáticos con titulares de derechos. Esto querría decir que todo derecho indígena tiene dimensión colectiva y esto es relativamente cierto, pues hay derechos, como la identidad personal, que pueden ser reivindicados de forma individual.

Además de los derechos de los pueblos indígenas, se reconocen los mismos derechos cuando fueren aplicables a los afrodescendientes, el derecho humano al medioambiente y los derechos de los consumidores.

En relación a las garantías, la Constitución del año 1998 reconoce varias garantías para proteger todos los derechos, algunas de ellas con requisitos y procedimientos específicos. La garantía genérica, el amparo, es solo cautelar y opera cuando hay una violación grave e inminente. Se crea la garantía del hábeas data para información personal y se mantiene el hábeas corpus para proteger la libertad de movimiento. Estas garantías son conocidas por cualquier juez y tienen todas al Tribunal Constitucional como órgano de cierre. De igual modo, tenemos como garantía la Defensoría del Pueblo, que tiene como misión velar por el respeto y la promoción de los derechos humanos.

La Constitución, como es tradición ya en el constitucionalismo ecuatoriano, reconoce la supremacía (art. 272), la aplicación directa, el control difuso (art. 274), se establece el Tribunal Constitucional, con capacidad de suspender total o parcialmente todo acto normativo por considerárselo inconstitucional.

CONSTITUCIONALISMO POSMODERNO-ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS: IGUALITARISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Por un modelo posmoderno entendemos un constitucionalismo que sea 1. descolonizador, 2. igualitarista-distribuidor, 3. que contenga en sí mismo todas las posibilidades de luchas emancipadoras, y 4. que tenga como centro la protección de los más expuestos a los abusos tradicionales del poder: los seres humanos y la naturaleza.

Precisamente estas características las encontramos tanto en el Preámbulo como en el texto de la Constitución.

1. La Constitución de 2008 es "impensable sin el acumulado histórico de las luchas de los pueblos de América Latina".[70] De ahí que el Preámbulo sea un reconocimiento a esa resistencia en unos casos pasiva y otras activa: "Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador... apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad... como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas formas de dominación y colonialismo...":[71] invocación esta a continuar las luchas para la construcción de una organización social libre de todo poder que coloniza en todas las dimensiones.

Luego tenemos, encabezando la Constitución, la declaración de que el Ecuador es un Estado plurinacional, intercultural[72] y, a reglón seguido, diverso.[73]

Explícitamente, la Constitución determina que los pueblos tienen derecho a su autodeterminación, reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados y la promoción de mecanismos que promuevan y protejan la diversidad, propugna el principio de ciudadanía universal que implica la progresiva eliminación de las fronteras nacionales y la relativización de la soberanía nacional como poder que oprime, controla y clasifica, condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión, promueve la conformación de un orden global multipolar y democrático y el fortalecimiento de relaciones horizontales para construir un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural...[74]

Las reivindicaciones promovidas por los pueblos indígenas son descolonizadoras y además poscapitalistas. El Estado plurinacional enfrenta al Estado nacional homogeneizante (de ninguna manera debe entenderse como la pulverización del Estado, sino como la unidad en la diversidad: un Ecuador y varias nacionalidades); el Estado intercultural a la propuesta monocultural dominante

70. Alberto Acosta, "Cualquier restricción a la crítica es el fin del debate público", en Miriam Lang y Alejandra Santillana, comps., *Democracia, participación y socialismo: Bolivia-Ecuador-Venezuela*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo, 2010, p. 179.
71. Constitución, Preámbulo.
72. Constitución, art. 1.
73. Constitución, art. 3 (2).
74. Constitución, art. 416 (1), (5), (8), (10).

que promueve el capitalismo al considerar al ser humano como un sujeto individual y consumista; la democracia comunitaria que se complementa con la democracia representativa y participativa, construida desde "abajo" y profundamente radical; la justicia indígena que reconoce la pluralidad jurídica en lugar de un sistema jurídico centralizado, jerarquizado, burocrático e inquisitivo; la *Pachamama*, que promueve el reconocimiento y el respeto de la naturaleza como sujeto de derechos y por el cual no cabe valor de cambio en relación a los recursos naturales, esto es, en pocas palabras, una economía poscapitalista (que se basa en el valor de cambio de la naturaleza, en la acumulación y en extractivismo); el *sumak kawsay* que promueve relaciones horizontales y armónicas, en lugar de un sistema vertical, patriarcal y violento; finalmente, la ciudadanía universal, que promueve la idea de un ser humano cosmopolita, no sujeto a la protección exclusiva de un Estado nacional que, a su vez, excluye y discrimina al extranjero, al migrante, al refugiado y al apátrida. Todas estas instituciones, sin duda alguna, son descolonizadoras.

2. Entendemos como un modelo igualitarista-distribuidor, tal como lo describe Pablo Andrade, desde una posición filosófica política:

> ...una posición igualitaria apoya la idea de que la voluntad ciudadana debe tener un amplio espacio en las instituciones que gobiernan la vida política... una concepción igualitaria toma en serio la necesidad de garantizar a todos los miembros de la sociedad (colectiva e individualmente) su pleno desarrollo y autonomía (esto es, no habría tal cosa como una ciudadanía política que no pueda ejercerse por falta de recursos económicos, acceso a la educación y otros servicios básicos). Finalmente, el igualitarismo es antagónico con la pretensión mayoritaria de imponer un solo modo de vida como deseable o adecuado, dejando a la decisión individual esta elección.[75]

Un modelo igualitarista no podría existir sin serias y comprometidas políticas de distribución. Sin duda alguna, como intentamos demostrar cuando desarrollamos la idea de "estado de justicia",[76] la Constitución ecuatoriana inaugura una nueva forma de concebir la constitucionalidad, los derechos, las garantías, la organización del Estado y la misma supremacía constitucional desde un modelo igualitarista, que no proscribe ni posterga las conquistas liberales en materia de derechos humanos, aunque condiciona algunos derechos como la propiedad privada y la libre empresa.

3. Conviene aclarar que el constitucionalismo posmoderno no se centra ni se agota con las demandas de distribución de riqueza y chances sociales. Sino que, además, se complementa con las demandas de reconocimiento, lo que implicaría el respeto y la promoción de la diferencia; por tanto, igualitarista jamás debería leerse como homogeneizador o asimilacionista. De igual modo, el modelo al que le hemos llamado "igualitarista", quizá de modo impreciso, también implica la respuesta a las demandas de representación; por tanto, se excluye cualquier forma de Estado que se parezca a la experiencia fallida totalitaria de

75. Pablo Andrade, "Prólogo", en Luis Verdesoto Custode, *Procesos constituyentes y reforma institucional*, Quito, FLACSO / Abya-Yala, 2007, p. 12.

76. Véase Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador...*, pp. 149-166.

los socialismos del siglo XX, que lograron la distribución a costa y en desmedro de las libertades. El Estado, como explícitamente lo demuestra Fraser, debe desarrollar estar tres dimensiones –representación, distribución y reconocimiento– que deben ser adecuadamente balanceadas e integradas.[77]

Todo movimiento que luche contra la hegemonía, el control, la opresión, la inequidad, la exclusión, el desconocimiento o invisibilización, tiene armas o artificios, como llamaba Nino a los derechos,[78] para defenderse de los abusos de poder.

Los movimientos que luchan por la distribución, como los sindicalistas, indígenas y afrodescendientes, tienen los derechos del Buen Vivir y los capítulos que tratan sobre el régimen del Buen Vivir y el régimen de desarrollo. Los movimientos que luchan por el reconocimiento, tienen en el artículo 11 (2) todas las posibilidades para comprender la igualdad y el combate a la discriminación, identificando más de veinte identidades por las que no se pueden distinguir o privar de derechos; de igual modo encontrarán derechos específicos para personas y grupos de atención prioritaria y para pueblos, como los indígenas, afrodescendientes y montubios; no menos destacable, las feministas ya no tienen que invisibilizarse lingüísticamente ante la categorización de lo masculino como universal.[79] Los movimientos que luchan por la protección, como los garantistas o los movimientos de derechos de los niños, niñas y adolescentes, tienen todo un cúmulo de derechos denominados precisamente de protección. Los movimientos que luchan por la representación tienen un capítulo completo sobre derechos de participación, que no se restringe a los derechos políticos. Los movimientos antiglobalización también tienen principios, como los establecidos en el capítulo sobre las relaciones internacionales, para fundamentar su lucha. Los movimientos "libertarios" e incluso los neoliberales tienen todo un capítulo sobre las libertades, que reconocen las conquistas tradicionales del movimiento liberal del siglo XVIII. Todo movimiento, insistimos, que encuentre en las relaciones sociales y políticas formas de violación a sus derechos como individuos, colectividades, pueblos o nacionalidades, tienen los "artificios" para revertir su realidad y emanciparse.

Pero la Constitución de Montecristi no se queda, como las que le preceden, en enunciar derechos, sino que reconoce toda una gama de garantías por las que no existe acto público o emanación de poder que no pueda ser prevenido, impedido o, cuando cause daño, reparado.

77. Nancy Fraser, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New Directions in critical theory, New York, Columbia University Press, 2010, p. 115.
78. Véase Carlos Santiago Nino, "Introducción", en *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 2005, 2.ª ed., pp. 1-7.
79. La utilización del género masculino y femenino a lo largo del texto constitucional ha sido ridiculizada por algunas personas, lingüistas y por supuesto juristas, por considerar que el texto es cargado, difícil de leer, redundante y porque el Código Civil establece que cuando aparezca la palabra en masculino se entenderá todo el género humano. El lenguaje crea realidades. Visibilizar desde el texto el género femenino implica reconocer jurídicamente la existencia de más de la mitad de habitantes de este país.

4. La protección de los derechos consta como fin primordial del Estado y es el eje constitutivo de la Constitución, que limita y vincula todo poder. Este aspecto central de la Constitución se manifiesta en las siguientes novedades:

- El Estado es constitucional de derechos[80] (art. 1).
- Garantizar los derechos es fin primordial del Estado (art. 3.1).
- Confunde ciudadanía con titularidad de derechos, pero existe la intención de universalizar la titularidad de derechos (art. 6).
- Existe un capítulo sobre los derechos, que recogen los principales principios de la teoría de los derechos fundamentales (estructura del derecho, titularidad y obligados, expande la titularidad a sujetos colectivos, el principio de igualdad sin discriminación, la justiciabilidad, las características de los derechos, el principio de progresividad y no regresividad, la interpretación, las fuentes, la responsabilidad estatal, la reparación, la repetición).
- Se hace una innovadora clasificación de los derechos, rompiendo con la tradición europea de considerar las generaciones de derechos o la división en función de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que es la división que recoge la anterior Constitución.[81]
- Se divide el reconocimiento de derechos y la garantía, que estaban unidas en la Constitución. El derecho consta en la parte dogmática, y la garantía, en general de política pública, en el régimen del Buen Vivir.
- En los derechos del Buen Vivir encontramos el agua, la alimentación, el ambiente sano, la comunicación e información, la cultura y la ciencia, la educación, el hábitat y la vivienda, la salud, el trabajo y la seguridad social.
- En el capítulo "De los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria" se enumeran los derechos de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.
- El capítulo cuarto reconoce los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.
- En el capítulo quinto se reconocen los derechos dc participación, que es más genérico y comprensivo que los derechos políticos.
- En el capítulo sexto tenemos los derechos de libertad, en 28 numerales. Incluye la familia y los derechos de sus miembros.

80. Véase Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador...*, pp. 121-148.
81. Ramiro Ávila Santamaría, "La clasificación de los derechos", en *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

- La innovación más destacable lo encontramos en el capítulo séptimo, que reconoce los derechos de la naturaleza.[82]
- En el capítulo octavo se enumeran los derechos de protección, entre los que encontramos el acceso a la justicia, la tutela efectiva, el debido proceso en general y el específico en los juicios penales, los derechos de las víctimas de delitos, la protección a los ecuatorianos para no ser extraditados, la imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, lesa humanidad, agresión y crímenes de guerra.
- Se establece un capítulo dedicado exclusivamente a las responsabilidades.

En cuanto a las garantías,[83] se establecen varios niveles. Uno estatal y otro por funciones. A nivel estatal, todo el Estado se considera garante de los derechos; por funciones, las que tenga competencias normativas tienen que garantizar los derechos, de igual modo sucede con las de políticas públicas y en último término las garantías jurisdiccionales. En estas últimas, se mantienen las garantías de 1998, constitucionalizándose la acción de acceso a la información y pasando la competencia del hábeas corpus a la Función Judicial. En estricto sentido, al tener el mismo juez, los mismos procedimientos y el mismo resultado (la reparación integral), no tenía sentido dividir las acciones en función del derecho violado. Por otro lado, se distinguen con absoluta claridad las acciones de conocimientos de las cautelares (en las primeras hay juicio, pruebas, sentencias y reparación integral; en las segundas no hay juicio, no hay pruebas, hay resolución y hay suspensión del acto).

Las garantías a la Constitución (supremacía, control constitucional jurisdiccional, candado) se mantienen y se expanden en tanto se puede hacer control también de las sentencias mediante acción extraordinaria de protección.

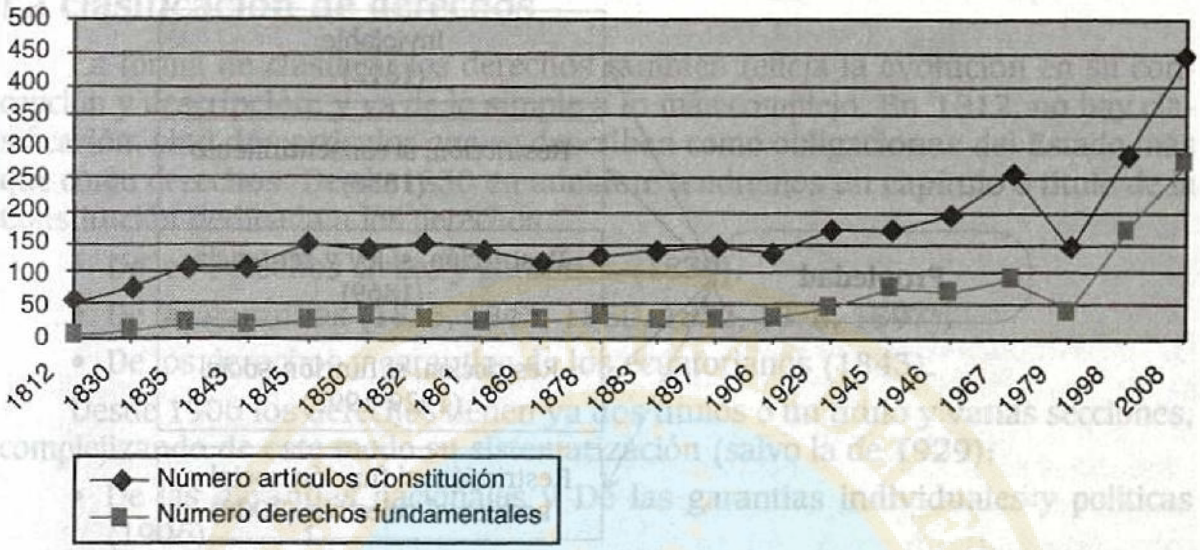
REFLEXIONES FINALES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO

La evolución progresiva de los derechos

Si uno mira en perspectiva histórica, sin duda puede apreciar que progresivamente los derechos van incrementándose en número y en contenido. Desde dos artículos, más retóricos y enunciativos, y con un espacio marginal, en la Constitución de 1812; hasta complejos y múltiples enunciados, que ocupan gran

82. Véase Ramiro Ávila Santamaría, "El derecho de la naturaleza: fundamentos", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comps., *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*, Quito, Abya-Yala, 2011.
83. Véase Ramiro Ávila Santamaría, "Las garantías constitucionales: perspectiva andina", en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 25: *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, año IV, México, 2010.

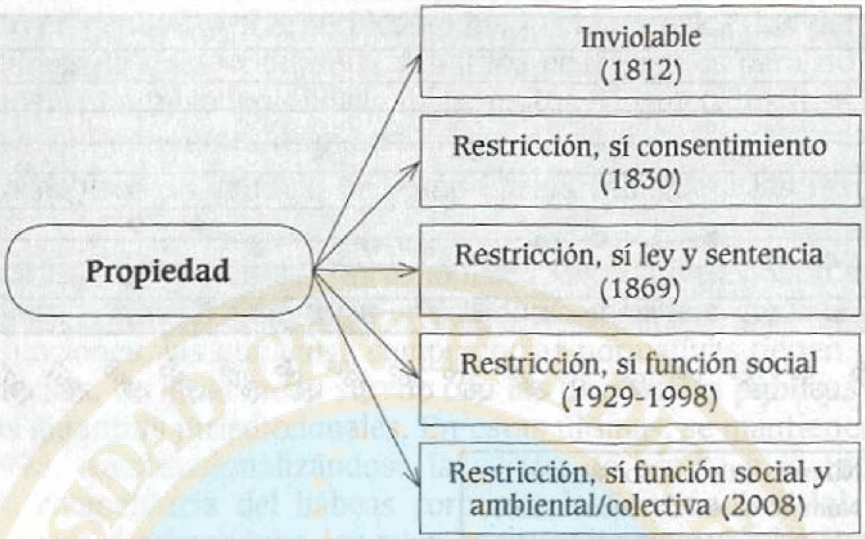
espacio y privilegiado en el texto constitucional, como sucede en la Constitución de Montecristi. Esta observación se puede constatar en el siguiente cuadro:



En este cuadro se toman en cuenta las normas (artículos, numerales o literales) que enuncian derechos. En general, la evolución es ascendente con algunas excepciones (1869 y 1979). Hay una constatación, que es una virtud en el constitucionalismo contemporáneo: una vez reconocido un derecho, se lo ha mantenido. Hay algunos derechos que, como suele suceder con otras normas, pierden sentido cuando el contexto histórico cambia. Un buen ejemplo es el derecho a que los militares no puedan ser alojados en casa de ecuatorianos sin consentimiento de sus dueños, que aparece en casi todas las constituciones del siglo XIX.

Hay derechos que comienzan con un simple enunciado, y se van agregando adjetivos, titulares y contenidos. Quizá el mejor ejemplo es el derecho a la propiedad. En 1812, la propiedad es inviolable y no hay hipótesis de restricción. En 1830 la propiedad tiene un valor absoluto, pero puede ser restringida con una condición: consentimiento del dueño, sin el cual no puede haber uso público (art. 62). En 1835 la propiedad puede ser restringida si hay calificación en la ley (art. 97). En 1869 se requiere, además de la calificación de la ley, sentencia ejecutoriada para restringir la propiedad en casos de utilidad pública (art. 16). En la de 1929 se establece "el derecho de propiedad, con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales. En tal sentido, corresponde a la ley determinar las obligaciones, limitaciones y servidumbres en favor de los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos" (art. 151.14). La Constitución de 1998 tiene toda una sección, con cinco artículos, y establece que la propiedad tiene que tener función social (art. 30). Finalmente, en la Constitución de 2008, la propiedad aparece en múltiples artículos y acepciones: la propiedad imprescriptible de los territorios ancestrales, la propiedad colectiva, la propiedad con función social y ambiental, la propiedad

en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.



En cuanto al derecho de los extranjeros, es interesante constatar que, durante todo el siglo XIX, se reconocen sus derechos siempre y cuando respeten la Constitución. A partir de 1906 se reconocen sus derechos civiles y la ciudadanía es restringida. En la Constitución del año 2008 se les reconocerá algunos derechos políticos. En suma, los extranjeros llegan a tener todos los derechos fundamentales, salvo los derechos políticos, y también el derecho a adquirir propiedad en determinados lugares (en la frontera, por ejemplo).

Hay un par de normas que me han llamado la atención y que uno pensaría que son avances del siglo XX, relacionados con el Derecho penal internacional, el Derecho internacional humanitario y más en concreto con el estatuto de Roma. Me refiero a la obediencia debida y a la imprescriptibilidad de derechos. La obediencia debida aparece por primera vez en la Constitución de 1878, art. 109: "Las autoridades militares no deben obedecer las órdenes superiores que tengan por objeto atentar contra los altos poderes nacionales, o que sean manifiestamente contrarias a la Constitución o las leyes".

En relación a la imprescriptibilidad de los delitos relacionados a la violación de la Constitución, la primera norma que aparece la encontramos en la de 1883, art. 37, en la que además se establece que no habrá amnistía ni indulto. De esta en adelante, la norma vuelve a aparecer. En el año 1998 se precisa que los delitos imprescriptibles son genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro, homicidio por razones políticas o de conciencia (art. 23.2), los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (art. 121). La Constitución del año 2008 precisa, con adecuación al estatuto de Roma, que son imprescriptibles los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado (art. 80); y se mantienen

los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (art. 233), que tienen que ver con la crisis bancaria de finales del siglo XX.

La clasificación de derechos

La forma de clasificar los derechos también refleja la evolución en su concepción y descripción, y va de lo simple a lo más complejo. En 1812, no hay clasificación, sino dos artículos que se describen como obligaciones del Estado más que como derechos. Desde 1830 en adelante tendremos un capítulo o título de la Constitución dedicada a los derechos.

- De los derechos civiles y garantías (1830).
- De las garantías (1835, 1845, 1850, 1852, 1878, 1897).
- De los derechos y garantías de los ecuatorianos (1843).

Desde 1906 los derechos tienen ya dos títulos o un título y varias secciones, complejizando de este modo su sistematización (salvo la de 1929):

- De las garantías nacionales y De las garantías individuales y políticas (1906).
- De las garantías fundamentales (1929).
- De las garantías individuales, subdivido en derechos individuales, familia, educación, cultura economía, trabajo y previsión social (1945).
- La parte de la Constitución dedicada a los derechos se denomina "normas de acción", que tiene dos títulos. El primero se refiere a los "preceptos fundamentales" y el segundo, "De las garantías", a los derechos, que se subdividen en "garantías generales", "garantías individuales comunes" y "garantías especiales para los ecuatorianos" (1946).
- Título "De los derechos, deberes y garantías", dividido en "disposiciones generales", "De la familia", "De la educación", "De la propiedad", "Del trabajo y seguridad social", "De los derechos políticos", "De la situación del extranjero" (1967).
- Título "De los derechos, deberes y garantías", dividido en "De los derechos de la persona", "De la familia", "De la educación y cultura", "De la seguridad social y promoción cultural", "Del derecho al trabajo", "De los derechos políticos", "Regla general" (1979).

Las constituciones de 1998 y 2008, las que reconocen más derechos, tienen dos formas de clasificación. La de 1998 se guía por una forma tradicional occidental de clasificación, de acuerdo con las generaciones, que ha sido harto criticado por la doctrina y por la jurisprudencia.[84] La de 2008 tiene una versión original y única, que trata de ser una ruptura con la forma tradicional de clasificar

84. Véase, por ejemplo, Ligia Bolívar, "Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes", en Sonia Picado S., Antônio A. Cançado Trindade y Roberto Cuéllar, comps., *Estudios básicos de derechos humanos*, Serie Estudios de Derechos Humanos, tomo V, San José, IIDH, 1996; Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

derechos. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las diferencias y también las correspondencias de derechos entre las tres últimas constituciones. Al mismo tiempo, se puede apreciar la evolución en los criterios de clasificación.

CUADRO COMPARATIVO DE CLASIFICACIÓN DE DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN, SIGLO XIX, 1979-1998-2008

Constituciones XIX	Constitución 1979	Constitución 1998	Constitución 2008
	De la familia. De la educación y cultura. De la seguridad social y promoción cultural. Del trabajo.	Derechos económicos, sociales y culturales: •Propiedad •Trabajo •Familia •Salud •Seguridad social •Cultura •Educación •Ciencia y tecnología •Comunicación •Deportes.	Derechos del Buen Vivir: •Agua y alimentación •Ambiente sano •Comunicación e información •Cultura y ciencia •Educación •Hábitat y vivienda •Salud •Trabajo y seguridad social.
Garantías individuales	De los derechos políticos.	Derechos políticos.	Derechos de participación.
	De los derechos de la persona.	Derechos civiles.	Derechos de libertad.
		Grupos vulnerables: •Niños •Mujeres embarazadas •Personas con discapacidad •Enfermedades catastróficas •Tercera edad.	Personas y grupos de atención prioritaria: •Adultas y adultos mayores •Jóvenes •Movilidad humana •Mujeres embarazadas •Niñas, niños y adolescentes •Personas con discapacidad •Enfermedades catastróficas •Privadas de libertad •Usuarias y consumidoras.
		Derechos colectivos: •Pueblos indígenas y afroecuatorianos •Medioambiente •Consumidores.	Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.
			Derechos de protección.
			Derechos de la naturaleza.

En el primer recuadro, que agrupa a los derechos en el constitucionalismo del siglo XIX, se utiliza la palabra "garantías", que corresponden a los derechos civiles y políticos, individuales. Actualmente la palabra garantía no puede considerarse un derecho. La garantía es el mecanismo mediante el cual se reclama un derecho; el derecho es el atributo que tiene un sujeto que merece respeto y puede ser ejercido por el titular. Se podría pensar en aquella época que el mero enunciado normativo era una garantía en contra del poder. Recién en 1967 se utiliza

con propiedad el término derecho, aunque existe solo una garantía: el hábeas corpus. Con cada criterio de clasificación, se añaden derechos. Lo que quiere decir que a menos derechos, menos necesidad de clasificarlos, y a más derechos, más compleja la clasificación.

La teoría general de los derechos fundamentales

La teoría general de los derechos humanos contiene normas que son aplicables a todos los derechos sin distinción. Estas normas ayudan a resolver los problemas de contenido y aplicación de los derechos. Entre estas normas están: los titulares de los derechos, los principios generales, las fuentes, la interpretación, los obligados.

El primer esbozo de teoría general lo encontramos en la Constitución de 1946, que establece un título que se denomina "principios generales". Salvo algunas normas, este acápite enuncia derechos específicos, como el trabajo, la libertad de conciencia y la familia. En la Constitución de 1967, bajo la denominación de "Disposiciones generales", tenemos ya principios generales aplicables a cualquier derecho: la obligación del Estado (art. 23), la no discriminación (art. 25), el valor de las normas inconstitucionales (art. 26) y la consecuencia de las violaciones a los derechos (art. 27). La Constitución de 1979 no contempla norma alguna sobre principios generales. En cambio, en las constituciones de 1998 y 2008 tenemos una panorámica completa sobre la teoría general de los derechos humanos, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO COMPARATIVO, PRINCIPIOS GENERALES 1998-2008

Principios y derechos	Constitución 1998	Constitución 2008
Titularidad de derechos		Art. 10
Formas de ejercicio		Art. 11.1
Igualdad formal	Art. 23.3	Art. 11.2
Igualdad material		Art. 11.2
Acción afirmativa		Art. 11.2
Deber general Estado, respetar y hacer respetar	Art. 16	Art. 11.9
No discriminación	Art. 17	Art. 11.2
Aplicación directa	Art. 18	Art. 11.3
Justiciabilidad		Art. 11.3
Interpretación favorable DD. HH.	Art. 18	
Prohibición de restricción de derechos	Art. 18	Art. 11.4
Progresividad de los derechos		Art. 11.8
Cláusula abierta	Art. 19 derivados naturaleza humana	Art. 11.7 derivados dignidad
Reconocimiento DIDH	Art. 19	Art. 11.7
Responsabilidad estatal	Art. 20	Art. 11.9
Repetición	Art. 20	Art. 11.9
Indemnización por error judicial/revisión	Art. 21	Art. 11.9
Reparación		Art. 11.9

En la titularidad de derechos resulta interesante mirar la forma como los indígenas van apareciendo. En general, son invisibles y aparecen episódicamente, hasta finalmente reconocer sus derechos de forma expresa. En un primer momento, 1830, aparecen absolutamente estigmatizados y sujetos a tutela de la Iglesia:

> 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.[85]

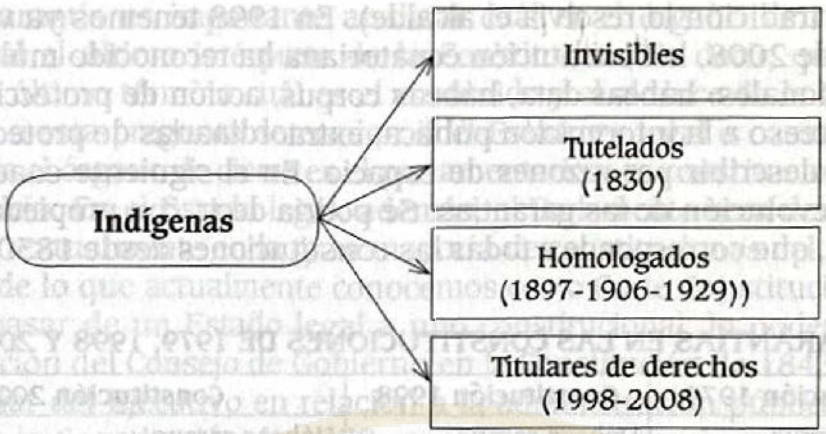
En la Constitución de 1897 existe una norma especial: "los poderes públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida nacional" (art. 138), que tiene un claro sesgo homologante, que se repite en la Constitución de 1906. En la de 1929 se agrega "en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica" (art. 167). En la Constitución de 1945 por primera vez tienen participación expresa en la estructura del Estado: el Congreso Nacional se conforma por diputados funcionales y tienen una representación los indígenas (art. 23.2.l). Esta norma no va a volver a aparecer en el constitucionalismo. En la Constitución de 1998 tienen ya un listado de derechos, bajo el acápite parcialmente erróneo de derechos colectivos, y se les reconoce los idiomas ancestrales; además, el Estado se declara pluricultural y multiétnico (art. 1). En la Constitución de 2008 el Estado es "plurinacional e intercultural" (art. 1), los derechos se desarrollan notablemente y pueden ser ejercidos de forma individual y colectiva, la titularidad es de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos (art. 10), se reconoce la democracia comunitaria (art. 95), se establece como una nota importante, que cruza toda la Constitución, el *sumak kawsay* y *la Pachamama*. Sin duda, la titularidad es plena y tiene relación con el Estado en su totalidad; sin embargo, lamentablemente, la parte orgánica no tomó en serio las implicaciones de un Estado plurinacional e intercultural, y se mantuvo en la tradición liberal de Estado, basado en la ciudadanía, la división de poderes, la representación, la democracia representativa y el presidencialismo acentuado.

Las garantías

Las garantías, como hemos dicho, son herramientas o mecanismos que pretenden prevenir potenciales violaciones a los derechos y reparar aquellas que ya han ocurrido. Entre las garantías preventivas encontramos las normativas, las políticas públicas y las medidas cautelares. Entre las garantías reparadoras encontramos a la acción de protección de derechos.

El sistema de garantías ideal debe establecer mecanismos que comprenden a todos los poderes públicos y privados como potenciales violadores de derechos y que comprenden a todos los derechos fundamentales. El primer nivel de garantías se llaman *normativas*, y consisten en el deber que tienen todos los órganos con competencias regulatorias, en particular el Parlamento, para adecuar el sistema normativo a los derechos; el segundo nivel de garantías se denomina de

85. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, p. 45.



políticas, por las que todo órgano público, con capacidad de disponer de recursos públicos, tiene la obligación de desarrollar y promover el ejercicio de los derechos constitucionales; finalmente, las garantías *jurisdiccionales*, que son aquellas que descansan en la intervención jurisdiccional cuando las políticas o las normas no cumplen con sus objetivos o violan derechos.

En el constitucionalismo ecuatoriano encontramos a lo largo de todas las constituciones, las garantías normativas desde la lógica del texto constitucional y del juramento que debían prestar las autoridades públicas al asumir un cargo. El deber de adecuación normativa aparece exclusivamente en la Constitución de 2008.

Las garantías de políticas públicas aparecen como obligaciones del Congreso y del Ejecutivo. La más notoria, en el siglo XIX, es la cláusula que obliga al Congreso para promover la educación, que desde 1929 se convierte en un derecho fundamental. En la Constitución de 1998 ya encontramos una norma relacionada con las políticas públicas: Art. 17: "El Estado adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos". La de 2008 tiene un capítulo y un artículo que reza:

> Art. 85. La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

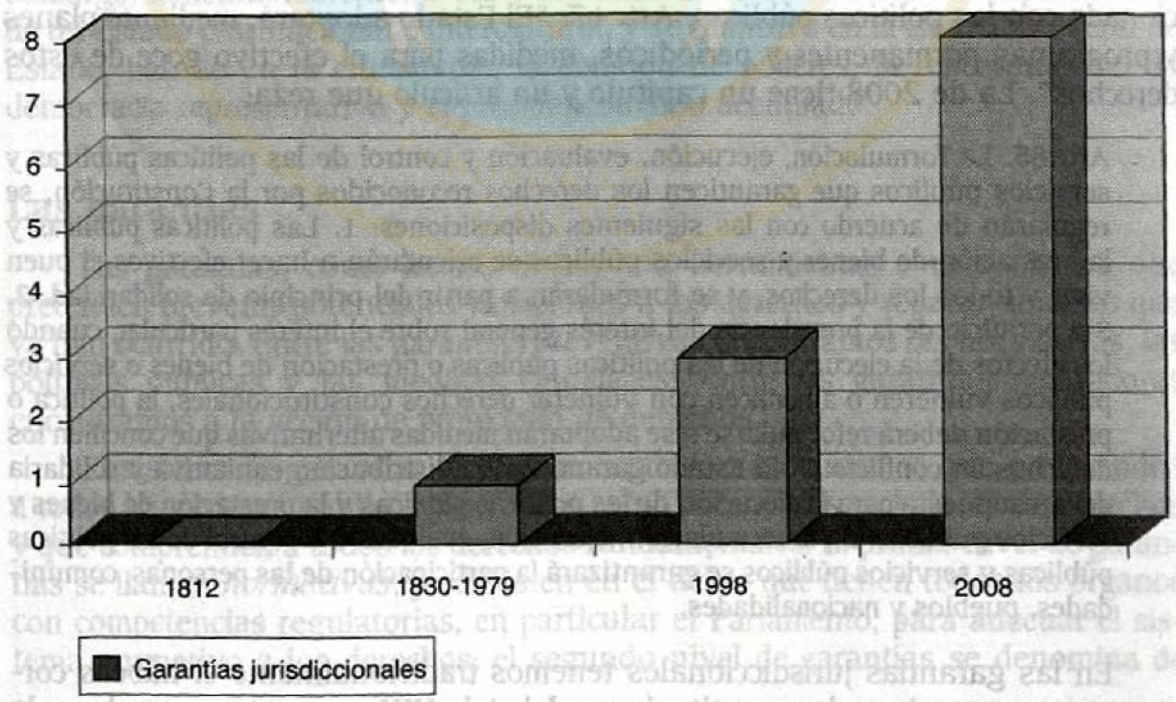
En las garantías jurisdiccionales tenemos tradicionalmente el hábeas corpus, que se enuncia en las constituciones del siglo XIX, pero que se regula en la Constitución de 1929 y será exclusivamente la única garantía jurisdiccional

(aunque por tradición lo resolvía el alcalde). En 1998 tenemos ya varias garantías. Y en la de 2008, la Constitución ecuatoriana ha reconocido múltiples garantías jurisdiccionales: hábeas data, hábeas corpus, acción de protección, medidas cautelares, acceso a la información pública, extraordinarias de protección, que no las vamos a describir por razones de espacio. En el siguiente cuadro se puede comparar la evolución de las garantías. Se podría decir, con propiedad, en el primer casillero, que corresponde a todas las constituciones desde 1830 hasta 1979.

GARANTÍAS EN LAS CONSTITUCIONES DE 1979, 1998 Y 2008

Constitución 1979	Constitución 1998	Constitución 2008
Hábeas corpus	Hábeas corpus	Hábeas corpus
	Hábeas data	Hábeas data
	Amparo	Acción de protección
		Garantías normativas
		Garantías políticas públicas
		Acceso a la información
		Acción de incumplimiento
		Acción extraordinaria de protección

En el siguiente cuadro se puede apreciar gráficamente la evolución de las garantías jurisdiccionales, comenzando por la de 1812, que no tiene garantía alguna, pasando por las de 1830 a 1979 que, con variaciones de regulación, reconoce el hábeas corpus, y finalmente las dos últimas constituciones. El avance, sin duda, es notable.



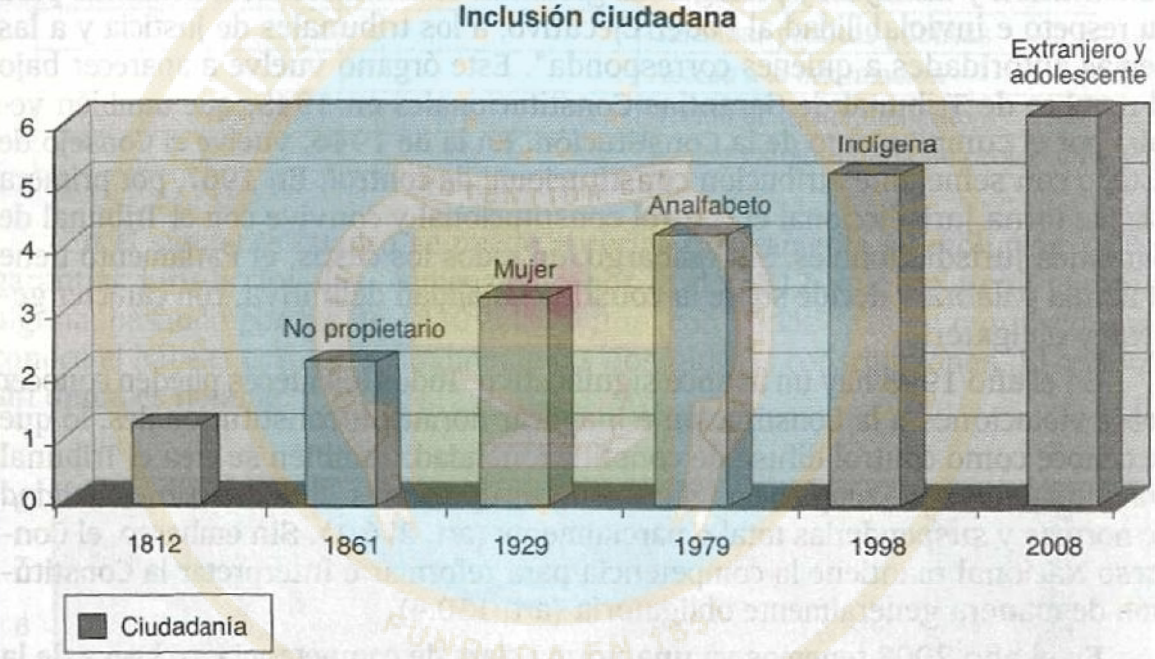
En la garantía es importante analizar cuál es el órgano de cierre, entendiendo por tal el último intérprete de la Constitución. Es decir, quién dice con autoridad en último término cuál es el contenido y el alcance de la Constitución. La respuesta a esta pregunta determina si el Estado es legal o constitucional. Es legal si es que el órgano de cierre es el parlamentario y es constitucional si es una Corte de Justicia. En el Estado legal, además, el Parlamento crea derechos, como se establecía textualmente en la gran mayoría de constituciones del siglo XIX. El antecedente de lo que actualmente conocemos como Corte Constitucional, que es el signo de pasar de un Estado legal a uno constitucional, lo podemos rastrear desde la creación del Consejo de Gobierno en la Constitución de 1843, que era un órgano auxiliar del Ejecutivo en relación a la administración pública; el Consejo de Estado en la Constitución de 1878, que ya tenía atribuciones relacionadas a la declaración de los estados de excepción; en la Constitución de 1906 tenemos ya una función clara de control constitucional: "Velar por la observancia de la Constitución y las leyes, y proteger las garantías constitucionales, excitando para su respeto e inviolabilidad al Poder Ejecutivo, a los tribunales de Justicia y a las demás autoridades a quienes corresponda". Este órgano vuelve a aparecer bajo el nombre de Tribunal de Garantías Constitucionales en 1945, que también velaba por el cumplimiento de la Constitución. En la de 1946, vuelve el Consejo de Estado con semejante atribución constitucional de control. En 1967, por primera vez, se torna jurisdiccional el control constitucional y convive con el Tribunal de Garantías Jurisdiccionales. Sin embargo, en todos los casos, el Parlamento tiene la última palabra y decide sobre la constitucionalidad definitiva, con carácter general y obligatorio.

En el año 1998 hay un avance significativo. Todos los jueces pueden conocer sobre violaciones a la Constitución e inaplicar normas inconstitucionales, lo que se conoce como control difuso de constitucionalidad. También se crea el Tribunal Constitucional con competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad de normas y suspenderlas total o parcialmente (art. 276.1). Sin embargo, el Congreso Nacional mantiene la competencia para reformar e interpretar la Constitución de manera generalmente obligatoria (art. 130.4).

En el año 2008 tenemos ya una norma clara de competencia exclusiva de la Corte Constitucional en relación a ser el órgano de cierre: "Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante" (art. 436.1). Se establece además el control difuso (art. 426), aunque hay una norma que puede ser entendida como que existe control concentrado (art. 428). Esta aparente contradicción ha sido resuelta ya por la ley que regula la Función Judicial y la ley que regula las garantías jurisdiccionales: solo hay concentrado cuando no existe certeza sobre la inconstitucionalidad de la ley; es decir, cuando la inconstitucionalidad de la norma es clara, el juzgador debe inaplicar esa norma. Volviendo al tema del Estado constitucional, en estricto sentido solo la Constitución del año 2008 cumple cabalmente con el requisito de que el órgano de cierre no es el parlamentario sino el jurisdiccional.

La ciudadanía

La ciudadanía tiene relación exclusiva hasta el año 1998 con el ejercicio de derechos políticos. Después del año 1998 se confunde ciudadanía con titularidad de derechos y esta confusión no es sana, porque las diferencias son necesarias para determinar el alcance de los derechos. La titularidad de derechos siempre es universal, una vez que se reconoce la categoría jurídica. La ciudadanía, hasta que los extranjeros sean definitivamente incluidos sin distinción, será siempre excluyente, y lo ha sido a lo largo del constitucionalismo ecuatoriano. Pero la ciudadanía tiene relación en general con el derecho de participación política en el Estado y en lo público. Por ello, mirar cómo ha sido regulado, da cuenta de los mecanismos de inclusión y exclusión en un Estado.



En un primer momento, durante todo el siglo XIX hasta la Constitución de 1929, el titular de la ciudadanía era exclusivamente el hombre, propietario rico, católico, letrado y adulto. Estas características las poseían solo el 0,3 % de la población. ¿Cómo calificar este sistema brutal de exclusión, en el que más del 99 % de la población no tiene posibilidades de ser un actor social? Por un lado, es un sistema racista y, por otro, profundamente desconfiado del pueblo y de la democracia. A pesar de haber abolido la esclavitud (1852), esto no significó la integración de otros grupos poblacionales.

En 1861 se abolió el requisito de tener propiedad, pero se mantuvo el de saber leer y escribir, que siguió siendo un sistema tremendamente excluyente. El hecho de haber introducido, en 1869, el ser católico, me parece que nada quitó ni añadió a la población ciudadana. En 1878 aparece por primera vez el derecho

a la educación, por lo que podría entenderse que hay una intención de expandir el derecho a la participación política. Aun en estos casos, apenas el 4,3 % de la población es alfabeta; es decir, aproximadamente el 96 % de la población fue excluida. En 1883 es claro que se trata de varones, aunque no había duda en la práctica. En la Revolución Liberal no he notado particular intención de aumentar la población ciudadana y el patrón del siglo XIX sigue vigente.

En 1929 se incluye a la mujer, pero con los mismos adjetivos anteriores. Hay que pensar que desde esta Constitución en adelante, la población ciudadana ha aumentado, quizá evidentemente la clase media burocrática y eventualmente algunos obreros.

En 1979, al quitar el requisito de saber leer y escribir, realmente se aumenta el espectro de la ciudadanía, que realmente se torna universal (excluyendo niñez, adolescencia y extranjeros), cuando se hace obligatorio el voto. En la Constitución de 2008 incluso se incluye cierta población adolescente y con algunas restricciones a los extranjeros.

INCLUSIÓN

Siglo XIX	1861	1929	1979	1998	2008
Ecuatoriano Adulto Letrado Hombre propietario	Ecuatoriano Adulto Letrado Hombre	Ecuatoriano Adulto Letrado	Ecuatoriano Adulto	Ecuatoriano Adulto	Ecuatoriano Adolescente mayor 18

EXCLUSIÓN

Siglo XIX	1861	1929	1979	1998	2008
Extranjero Adolescente Analfabeto Mujer pobre	Extranjero Adolescente Analfabeto Mujer	Extranjero Adolescente Analfabeto	Extranjero Adolescente	Extranjero Adolescente	Extranjero (en elección nacional)

La proporción es: a mayores requisitos de ciudadanía, mayor exclusión social; inversamente, a menores requisitos de ciudadanía, más inclusión social. Esta tendencia es evidente en el constitucionalismo ecuatoriano. Aún está por resolverse la situación de los extranjeros y de los menores de dieciséis años. En el primer caso, se trata de geopolítica y de persistencia de la noción tradicional de Estado nacional. Mientras existan fronteras, la ciudadanía será excluyente. En la edad, mientras exista la idea de que los niños son incapaces, serán excluidos. La Constitución de 2008, al establecer el principio de "ciudadanía universal" (pero no en el capítulo de derechos sino en el de política internacional), ha dado un primer paso en contra de la exclusión, al menos en términos jurídicos. En la práctica este principio se tornó inaplicable por la presión de sectores reaccionarios que vieron la política de apertura de fronteras como una amenaza y no como una oportunidad.

La relación derechos con movimientos y luchas sociales

Las grandes luchas sociales, que en la historia se han conocido como revoluciones, tienen repercusión en la evolución de los derechos. Es fácil notar que la Revolución francesa, que estatuyó los derechos de propiedad, igualdad formal y libertad, y que fue protagonizada por el actor burgués-comerciante, se ve reflejada en las constituciones del siglo XIX hasta la de 1929.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES

1812-1906	1929	1945	1998-2008
Rev. francesa	Rev. rusa Rev. mexicana	Segunda Guerra Mundial	Rev. cultural
Burgués	*Obrero*	*Universal*	*Diversidad*

La Revolución rusa y la Revolución mexicana (1917 y 1919) también tienen eco en las constituciones ecuatorianas. Los actores, que son los obreros y campesinos, apoyados por el pensamiento y el movimiento socialista y comunista, tienen resonancia en las constituciones a partir de la de 1929 en adelante.

La Segunda Guerra Mundial y la proclamación de derechos universales tienen influencia en la Constitución de 1945 en adelante, y se refleja en la estructuración de los derechos y en la introducción de elementos de teoría general de derechos humanos.

La emergencia de los movimientos sociales a finales del siglo XX, en franca resistencia contra la globalización hegemónica, en particular el movimiento feminista, ecologista, indígena, ven reflejadas sus reivindicaciones en la Constitución de 1998 y en la de 2008.

La evolución de los derechos fundamentales en el Ecuador ha sido producto de los avances del pensamiento y de las luchas sociales, sin duda alguna. Cuando uno se pregunta por la introducción del derecho a la asociación, al trabajo, a los derechos reproductivos, es difícil ubicar al actor o persona que lo introdujo. Lo cierto es que ese actor o persona recogía el saber de una época y la lucha de algún movimiento.

Un paréntesis en relación a las revoluciones que aparecen en la historia nacional. Cada caudillo intentó denominar a su gobierno como revolucionario. Tenemos, por ejemplo, la revolución alfarista, juliana, gloriosa, nacionalista y ciudadana. Si uno entiende a la revolución como un cambio profundo y radical de un modelo de sociedad y Estado a otro, tendría que conceder que nunca ha habido revolución alguna. Todas las revoluciones, a pesar de los discursos y la retórica, siempre acabaron manteniendo el *statu quo*. La evolución de los derechos no es notable en relación a las llamadas revoluciones. La Revolución Liberal, salvo la discusión sobre Dios y la religión, que no afectó en absoluto la vida miserable de la gran mayoría de la población, no trajo cambios sustanciales en términos de distribución de la riqueza o igualdad. Lo mismo podríamos predicar

de la revolución ciudadana, en la que "pocas veces antes los grupos económicos poderosos estuvieron mejor, el modelo empresarial de desarrollo goza de buena salud, no hay cambios estructurales en la producción, no hay afectaciones en la tenencia de la propiedad, en la distribución de la tierra y el agua, el empleo y la dignificación del empleo siguen siendo tareas pendientes, las deficiencias cuantitativas y cualitativas en salud aún se mantienen, la educación muestra unos rasgos conservadores y autoritarios propios del autoritarismo presidencial".[86] Más allá de las "revoluciones", los avances de las constituciones en materia de derechos dependen más de las luchas sociales que de los supuestos revolucionarios en el poder.

Todo hace pensar que las conquistas jurídicas en derechos fundamentales difícilmente pueden ser desconocidas en el futuro y no pueden entenderse sin las luchas de los movimientos sociales.

El reto actual, como manifestaba enfáticamente Norberto Bobbio,[87] no está tanto en los derechos sino en las garantías. Pero las garantías, como se ha demostrado algunos años después de la Constitución de Montecristi,[88] no son suficientes. Parecería que hay que pensar en los mecanismos de poder para poder establecer formas efectivas para respetar y garantizar los derechos. Es decir, la parte orgánica de la Constitución no debe ser vista como algo ajeno a los derechos sino como algo intrínsecamente vinculado. Los derechos, cuando más numerosos y complejos, demandan una estructura de poder más democrática y más respetuosa de las normas. En este sentido, el presidencialismo es exactamente lo contrario: no es democrático y tiende a la concentración de poder, que es exactamente lo que evita los derechos. Ese es el reto, la garantía, la parte orgánica de la Constitución adecuada y funcional a los derechos y, en suma, el respeto y promoción de los derechos de las personas, colectividades, pueblos y nacionalidades.

86. Alberto Acosta, "El retorno del Estado: primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas", en *La Tendencia: revista de análisis político*, n.º 13: *Movimiento sociales, mujeres, gobierno*, Quito, FES-ILDIS / Cafolis, abril-mayo de 2012, p. 71.
87. Véase Norberto Bobbio, "El futuro de los derechos humanos", en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Madrid, Gedisa, 1981.
88. Véase Agustín Grijalva, "Las garantías de los derechos en 2010", en *Develando el desencanto: informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, Quito, UASB-PADH / Abya-Yala, 2011; y Agustín Grijalva, "Las garantías de los derechos en 2011", en *Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, Quito, UASB-PADH, 2012.

Una perspectiva de género sobre el constitucionalismo ecuatoriano

Judith Salgado Álvarez

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA

La categoría de género constituye uno de los aportes teóricos relevantes del pensamiento feminista que apunta a desentrañar, cuestionar y superar la construcción de relaciones de poder asimétricas sustentadas en la diferencia sexual. Desde una visión crítica, el Derecho constituye un discurso que representa las estructuras de poder existentes aunque también en ocasiones las cuestiona. En este contexto, propongo un análisis de las constituciones ecuatorianas de la era republicana desde un enfoque de género, delimitándolo al reconocimiento de derechos humanos en los que se reflejen algunas críticas y aportes clave de los feminismos al Derecho.

El análisis de las constituciones ecuatorianas desde una perspectiva de género requiere, en mi criterio, en primer lugar el explicitar qué entiendo por género, por perspectiva o enfoque de género, por discurso jurídico (que obviamente incluye la normativa constitucional) y cómo propongo realizar ese vínculo entre un enfoque de género, las críticas y aportes feministas a los derechos humanos y el análisis de la normativa constitucional.

La categoría de género

Uno de los aportes teóricos de los feminismos ha sido el desarrollo del género como una categoría de análisis. El concepto más difundido de género es el de una construcción cultural de la diferencia entre los sexos que produce relaciones asimétricas de poder. En esta comprensión el género es asociado con los significados, ideas, creencias sobre lo que es ser hombre o ser mujer en un tiempo y espacio específicos. Si bien esta definición marca un avance sustancial para desentrañar, cuestionar y superar relaciones patriarcales de dominación, parte de un presupuesto que ha sido criticado, esto es la idea de que el sexo es lo biológico, lo natural, mientras que el género es lo construido discursivamente sobre esa diferencia sexual. En esta lógica, el sexo sería inmodificable, mientras que el género podría ser transformado. La crítica muestra que no todas las culturas

entienden el sexo como una diferencia binaria y que en muchas de ellas se reconocen tres o cuatro sexos. Diversos estudios antropológicos demuestran que lo que calificamos como natural, inmutable y prediscursivo (la existencia de dos sexos, uno femenino y otro masculino) es una peculiaridad de la cultura occidental[1].

Judith Butler pone en evidencia que la diferencia sexual es invocada siempre como diferencia material y, por consiguiente, natural e indiscutible. Entonces el concepto de género como construcción cultural/social del sexo reafirma la dicotomía género/cultura y sexo/naturaleza. Esta autora cuestiona frontalmente esta comprensión y plantea la construcción del sexo como una norma cultural que gobierna la materialización de los cuerpos. La performatividad, entendida como el poder reiterativo del discurso para producir los fenómenos que regula e impone, produce tanto el género como el sexo. En suma, saca al "sexo" del ámbito de lo indiscutible, incuestionable, dado, prediscursivo y obvio para ubicarlo como un producto discursivo también, evidenciando cómo la visión binaria del sexo se basa y a la vez refuerza una matriz heterosexual que excluye a todas las personas que no calzan en dicho molde.[2]

Sin perder de vista este punto de inflexión, en nuestra opinión, Joan Scott propone una definición de género muy interesante cuyo núcleo reposa en la conexión integral de dos proposiciones, "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es una forma primaria de relaciones significantes de poder".[3]

Otros autores también complejizan el debate al analizar los llamados regímenes de género. Así por ejemplo, Silvia Walby plantea la interrelación entre seis estructuras que constituirían los regímenes de género y ayudarían a explicar la subordinación y opresión de las mujeres en sociedades patriarcales. Así: 1. la apropiación del trabajo doméstico por parte de los hombres; 2. la inequidad en el trabajo remunerado; 3. el dominio masculino en las entidades estatales que definen la normativa y las políticas; 4. la violencia machista; 5. el control del cuerpo de las mujeres y su sexualidad; y, 6. el dominio de los hombres de instituciones culturales que refuerzan sus representaciones de las mujeres. También afirma la necesidad de interrelacionar el análisis de género con la clase, la raza, la edad, etc.[4]

Precisamente este planteamiento de los regímenes de género, según Silvia Walby, me ha parecido muy útil para el tema que voy a analizar, como lo explicaré más adelante.

1. Gabriela Castellanos, "Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna", en Patricia Tovar Rojas, edit., *Familia, género y antropología: desafíos y transformaciones*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003, pp. 34-37.
2. Judith Butler, *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 17-94.
3. Joan W. Scott, "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas, comp., *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2003, p. 289.
4. Linda McDowell, *Género, identidad y lugar: un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Cátedra, 1999, p. 33.

Enfoque o perspectiva de género

Asumo, para este análisis, la definición de enfoque o perspectiva de género que consta en el glosario feminista elaborado por la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.

> ...una herramienta teórico-metodológica desarrollada para analizar los significados, prácticas, símbolos, representaciones y normas que las sociedades establecen a partir de las diferencias biológicas entre mujeres y hombres dentro de una matriz heterosexual. Se enfoca en las relaciones sociales y en las estructuras de poder.
>
> Reconoce que el género es una construcción social y cultural que se produce históricamente y, por lo tanto, es factible de cambiar. Pone en evidencia que los roles sociales y culturales asignados a mujeres y hombres no son naturales. Este enfoque toma además en cuenta las diferencias étnicas, de clase, generacionales, religiosas, geográficas, por orientación sexual, entre otras.
>
> Este enfoque permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones jerárquicas y desiguales entre hombres y mujeres, cuya consecuencia es que las mujeres tienen condiciones de vida inferiores a los hombres.[5]

Discurso jurídico

La teoría crítica del Derecho "insiste en que el discurso jurídico se sitúa como legitimador del poder, como instituyente de unas relaciones sociales en desmedro de otras, como orden constitutivo de la subjetividad a través de múltiples interpelaciones que se articulan con relativa –solo relativa– estabilidad".[6] El Derecho no es únicamente un conjunto de normas. En la constitución del sujeto de derecho así como en el reconocimiento de identidades individuales y colectivas están presentes todos los niveles del discurso jurídico.[7]

En el discurso jurídico, por tanto, entra en juego la producción de sujetos y también de *no sujetos*, que se concreta en un entramado de relaciones de poder, en un espacio y tiempo determinados. Pero, además, el Derecho también es un campo de resistencia: así como puede cumplir una función legitimadora del poder, puede ser instrumento de transformación y de desestabilización del poder.

Michel Foucault sostiene que el poder está en todas partes, no es que lo englobe todo, sino que viene de todas partes. No es algo que se adquiera, arranque o comparta, algo que se conserve o se deje escapar: el poder se ejerce. Las relaciones de poder no están en posición de exterioridad respecto de otros tipos de relaciones –procesos económicos, relaciones de conocimiento, relaciones

5. Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, *¿Sabías que...? Un glosario feminista*, Quito, Manthra Editores, 2011, pp. 25-26.
6. Alicia E. C. Ruiz, Presentación "De las mujeres y el derecho", en Alicia E. C. Ruiz, comp., *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000, p. 18.
7. *Ibíd.*, p. 18.

sexuales– sino que son inmanentes.[8] Dentro de la línea de este autor, examinar el discurso –en este caso jurídico– implica recordar que:

> Los discursos, al igual que los silencios, no están de una vez por todas sometidos al poder o levantados contra él. Hay que admitir un juego complejo e inestable donde el discurso puede, a la vez, ser instrumento y efecto de poder, pero también obstáculo, tope, punto de resistencia y de partida para una estrategia opuesta. El discurso transporta y produce poder; lo refuerza pero también lo mina, lo expone, lo torna frágil y permite detenerlo.[9]

Para Alda Facio, el fenómeno jurídico comprende tres componentes, dialécticamente relacionados entre sí; de tal manera que, constantemente, uno es influido, limitado y/o definido por el otro, al tiempo que influye, limita y/o define al otro. Así, el componente formal-normativo es la normativa formalmente generada –la Constitución, los tratados internacionales vigentes, leyes, reglamentos, etc.–; el componente estructural-institucional es el contenido que el Poder Legislativo –cortes, instancias administrativas– da a las normas al momento de aplicarlas e interpretarlas; y el componente político-cultural es el contenido que las personas u organizaciones le dan a la norma por medio de la doctrina jurídica, las costumbres, las actitudes, las tradiciones y el conocimiento que tengan de ella.[10]

En este artículo me centro en el análisis del componente formal normativo (las constituciones ecuatorianas desde la de 1830 hasta la actualmente vigente desde el 2008), procurando indagar las relaciones entre puntos de inflexión en materia de género con la normativa constitucional.

Principales críticas y aportes feministas a los derechos humanos[11]

El feminismo en toda su diversidad también aporta significativamente a la deconstrucción y reconstrucción de los derechos humanos develando cómo la diferencia sexual y de género ha configurado relaciones asimétricas entre hombres y mujeres.

Una primera crítica feminista a la visión moderna de los derechos humanos ha sido dirigida contra su androcentrismo. Es decir, se ha puesto en evidencia que los derechos humanos, como producto de sociedades patriarcales, se han

8. Michel Foucault, *Historia de la Sexualidad*, 1: *La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1977, pp. 113-116.
9. *Ibíd.*, pp. 122-123.
10. Alda Facio, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal", en Alda Facio y Lorena Fríes, edits., *Género y Derecho*, Santiago, Ediciones LOM, 2000, pp. 108-109.
11. En este punto me baso en varios trabajos previos de los que soy autora, entre ellos "Género y derechos humanos", en *Foro: revista de derecho*, n.º 5, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2006, pp. 163-173; *La reapropiación del cuerpo: derechos sexuales en Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2008; y, *Manual de formación. Género y derechos humanos*, elaborado con el apoyo del Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.

construido desde el punto de vista masculino, por lo mismo han respondido a tales valores, intereses y necesidades. Incluso cuando el Derecho ha incorporado intereses y necesidades de las mujeres en su aplicación ha resultado generalmente desventajoso al ser aplicado por instituciones e individuos con una ideología patriarcal.[12]

Una segunda crítica feminista a los derechos humanos se relaciona con la manera en que se construye la noción de lo humano íntimamente vinculado con quién es considerado como sujeto de derechos. Cuando el feminismo plantea la interrogante ¿a quién se considera sujeto de derechos humanos? desvela que el modelo del supuesto sujeto universal titular de tales derechos en la práctica tenía como modelo de lo humano al varón, blanco, heterosexual y con recursos económicos, y, por lo mismo, excluía a todo el resto que no calzaba en tal paradigma, convirtiéndose estos en la práctica en *no sujetos*.

Una tercera crítica fundamental ha sido el cuestionamiento a la dicotomía y jerarquización entre el ámbito público (considerado masculino y político) y el ámbito de lo privado (considerado femenino y natural).[13]

Carole Pateman sostiene que han sido las feministas las que han planteado el problema generalmente olvidado por otros radicales, esto es el carácter patriarcal del liberalismo que escinde la sociedad en dos ámbitos: la sociedad política (el Estado como expresión de los intereses públicos) y la sociedad civil (ámbito de los intereses particulares). Según el liberalismo, la primera constituye la esfera de lo público, del poder; la segunda la esfera de lo privado, de la libertad.

Uno de los principales aportes del feminismo ha sido cuestionar la tajante separación de la esfera de lo público y lo privado en la conformación de los Estados modernos, demostrando que se trata de una división ficticia, pues en la práctica estos espacios se encuentran interconectados. En efecto, en la esfera de lo privado se ejercen relaciones de poder/dominación que han subordinado de manera particular a las mujeres (por ejemplo, a través de la violencia doméstica), esto incide en su exclusión o subordinación en la participación en el ámbito público, por lo mismo proponen una práctica social transformadora que se expresa en que "si las mujeres han de participar plenamente, como iguales en la vida social, los hombres han de compartir por igual la crianza de los hijos y otras tareas domésticas".[14]

La consigna feminista "lo personal es político" pone en evidencia que las circunstancias personales están estructuradas por factores públicos, por ejemplo leyes sobre la violación y el aborto, por políticas relativas al cuidado de los hijos, por la división sexual del trabajo en el hogar y fuera de él, por políticas públicas

12. Isabel Cristina Jaramillo, "La crítica feminista al derecho", en Ramiro Ávila, Judith Salgado y Lola Valladares, comps., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / UNIFEM / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009, p. 122.
13. Sigo en este punto los planteamientos de Carole Pateman, "Críticas feministas a la dicotomía público/privado, en Ramiro Ávila, Judith Salgado y Lola Valladares, comps., *El género en el derecho...*, *ibíd.*, pp. 37-65.
14. *Ibíd.*, p. 63.

de subsidios familiares, etc. Por consiguiente, los problemas "personales" solo se pueden resolver a través de medios y acciones políticas.[15]

Indudablemente, la crítica a la dicotomía y jerarquización de lo público y privado está muy vinculada con el propósito de democratizar los espacios cotidianos, considerados usualmente privados/íntimos (las relaciones de pareja, familiares, sociales) y desestabilizar las relaciones de poder asimétricas. Un punto central que cuestiona la dicotomía público/privado es el debate alrededor de la politización del cuerpo. Riane Eisler enfatiza en la importancia crucial de la política del cuerpo:

> La transformación social y personal, desnudada hasta su esencia, gira en torno a aspectos que involucran directamente al cuerpo humano. Gira en torno a cómo imaginamos nuestro cuerpo y el de otros, a quién debe tener el poder para definir estas imágenes, a cómo somos tocados y cómo tocamos el cuerpo de otros. Y esencialmente gira en torno a fundamentales cambios de conciencia, respecto a cómo se construyen socialmente dos tipos de poder muy diferentes –poder para infligir dolor en el cuerpo y poder para darle placer– y qué tipo de poder se valoriza y recompensa más o se desvaloriza sin recompensa.[16]

Otro aporte feminista al debate sobre los derechos humanos tiene que ver con la relación igualdad/diferencia. En efecto, desde las diversas tendencias feministas se ha luchado por alcanzar la igualdad formal cuando la normativa excluía a las mujeres del ejercicio de derechos de los que los varones ya gozaban pero cuando la igualdad formal ha mostrado ser insuficiente también han bregado por una igualdad material, sustancial o real que parta del reconocimiento de las diferencias y las desigualdades.

Si de resumir se tratara, nos parece que el punto central con el que las diversas corrientes feministas y el uso de la categoría de género han contribuido a la discusión sobre derechos humanos es su relación con el poder. Michel Foucault nos enseñó que el éxito del poder es proporcional a su habilidad para ocultar sus mecanismos.[17] El Derecho concebido como espacio de neutralidad, objetividad, universalidad, ha camuflado durante mucho tiempo relaciones de poder/dominación y las ha legitimado. No obstante, así como el Derecho puede ser un instrumento de dominación, también puede convertirse en una herramienta de cambio social. Esto implica entender que el Derecho y los derechos humanos pueden contribuir estratégicamente a la construcción de sociedades equitativas siempre que prestemos atención en descifrar y evidenciar los mecanismos y las relaciones de poder. Esta visión ha sido un aporte del feminismo en toda su diversidad a la comprensión del Derecho y los derechos humanos.

15. *Ibíd.*, p. 58.
16. Riane Eisler, *Placer sagrado: nuevos caminos hacia el empoderamiento y el amor*, vol. 2, Santiago, Editorial Cuatro Vientos, 1993, p. 4.
17. Citado por David Halperin, "The Queer Politics of Michel Foucault", en *Saint Foucault: Towards a Gay Hagiography*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 51. La traducción es mía.

Vínculo entre perspectiva de género y la normativa constitucional ecuatoriana

Paso a explicar ahora cómo pretendo vincular la perspectiva de género y las críticas feministas a los derechos humanos con la normativa constitucional ecuatoriana. He considerado útil entretejer las estructuras que constituyen los regímenes de género de acuerdo a Silvia Walby con algunos derechos humanos reconocidos o no en la normativa constitucional. Me doy cuenta de que esta propuesta puede resultar excesivamente esquemática y no permitir mirar los matices y las interrelaciones entre los derechos humanos y los elementos constitutivos de los sistemas de género; sin embargo, asumo tales limitaciones con el fin de ensayar un orden explicativo a esta primera aproximación de carácter panorámico de las 19 constituciones ecuatorianas de la era republicana desde un enfoque de género.

a) El dominio masculino en las entidades estatales que definen la normativa y las políticas lo relaciono con los derechos políticos o de participación, particularmente la noción de ciudadanía.

b) La apropiación del trabajo doméstico por parte de los hombres y la inequidad en el trabajo remunerado lo vinculo con el tratamiento del derecho al trabajo.

c) La violencia machista la ligo con el derecho a la integridad personal.

d) El control del cuerpo de las mujeres y su sexualidad lo articulo con los derechos sexuales y reproductivos.

e) El dominio de los hombres en instituciones culturales que refuerzan sus representaciones de las mujeres lo conecto con el derecho a la educación y los derechos de familia.

Procuro además tener en cuenta la relación del género con la clase, la etnia, la orientación sexual, en el reconocimiento o no de sujetos de derechos humanos enlazando este criterio con el derecho a la igualdad.

ENSAYO DE PERIODIZACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ECUATORIANAS DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO

He dividido la normativa constitucional en cuatro períodos, ubicando en cada uno de ellos una o dos características dominantes desde la perspectiva de género. Ciertamente, dicha caracterización muestra sobre todo tendencias antes que unidades monolíticas y homogéneas en contraste con los derechos humanos priorizados en este estudio.

Constituciones desde 1830 a 1884: exclusión de las mujeres de la noción de ciudadanía

Todas las constituciones dentro de este período reconocen el derecho a la igualdad ante la ley, si bien su carácter es netamente formal pues al contrastarlo con los requisitos para ser ciudadano encontramos criterios implícitos y explícitos que dan cuenta de una noción de ciudadanía excluyente. En efecto, las exigencias explícitas de tener una propiedad o renta y saber leer y escribir excluían a la gran mayoría de la población tanto por razones de clase, etnia, como por sexo, pues las personas de escasos recursos económicos, indígenas, afrodescendientes y mujeres casi en su totalidad no podían cumplir tales requisitos. Si bien el requisito de carácter económico para poder elegir es eliminado en la Constitución de 1861 y para ser elegido en la Constitución de 1884, se mantiene el de saber leer y escribir.

Afirmo que hasta antes de la Constitución de 1884, la exclusión de las mujeres como ciudadanas fue de carácter implícito. Tal como señala Grijalva al analizar las actas de la Constituyente de 1883: "varios diputados juzgaron del todo innecesario establecer expresamente como requisito de ciudadanía el hecho de ser varón, puesto que afirmaban que por el sentido común y por la costumbre era obvio que cuando la Constitución se refería a los ciudadanos se hacía referencia exclusivamente a los hombres".[18] Luis Felipe Borja destacó que las mujeres "no están llamadas por la naturaleza, para la política sino para el hogar".[19]

Finalmente, el art. 9 de la Constitución de 1884 estableció: "Son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir y hayan cumplido veintiún años, o sean o hubieren sido casados". Esta aclaración solo viene a confirmar que en las constituciones previas siempre que se hablaba de ciudadanía el modelo de sujeto en el que se pensaba era un varón y no una mujer. Este tratamiento normativo da cuenta de dos críticas clave de los feminismos al Derecho. Su androcentrismo (el modelo de ser humano y particularmente en este caso de ciudadano es varón) y la dicotomía público/privado que marcaba los espacios apropiados asociando a los hombres –con recursos económicos– con el espacio público y a las mujeres con el espacio privado.

Alda Facio llama ginopia a una manifestación del sexismo que se caracteriza por invisibilizar a la mujer, por negarle existencia en el mundo normativo. Este período constitucional es un claro ejemplo de ginopia, androcentrismo y por consiguiente exclusión de las mujeres como ciudadanas.

18. Agustín Grijalva Jiménez, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012, p. 133.
19. *Ibíd.*

Constituciones liberales de 1897 y 1906: ambigüedad y condiciones previas para el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas

Tanto la Constitución de 1897 como la de 1906 no especifican el sexo de quienes son considerados ciudadanos. En ambas se mantiene el requisito de saber leer y escribir y una cierta edad. Pero esta vez, al contrario que en el período anterior, esta falta de especificación, esta ambigüedad en palabras de Agustín Grijalva, deja abierta la posibilidad de inclusión de las mujeres en la noción de ciudadanía. Es decir, el mismo o parecido texto normativo adquiere significaciones variadas de acuerdo al contexto histórico en el que se inscribe.

Estas dos constituciones se aprueban durante la Revolución Liberal. Agustín Grijalva sostiene que uno de los propósitos de esta Revolución fue la promoción de la mujer, y sustenta esta afirmación detallando varias reformas en la legislación secundaria de la época que apuntaron a dicho propósito. A saber, la creación de Normales, la Ley de Matrimonio Civil (1902), la Ley de Divorcio (1910) y La Ley de Emancipación Económica de la Mujer Casada (1911).[20]

Enrique Ayala también afirma que con el liberalismo hay una ampliación de la democracia real que se verifica en el ingreso de las mujeres a la función pública, el laicismo en la educación y la constitución de un Estado secular moderno.[21] En efecto, es la Constitución de 1906 la que por vez primera establece que la enseñanza oficial y la enseñanza municipal son esencialmente seglares y laicas. Cabe destacar que desde este momento constitucional esta disposición se recogerá esencialmente en todas las constituciones ecuatorianas hasta la actual.

La ambigüedad de si las normas constitucionales de la era liberal sobre ciudadanía incluían o no a las mujeres se resuelve de manera definitiva varios años más tarde cuando, en 1922, Matilde Hidalgo de Prócel se acerca a inscribirse a los registros para elecciones parlamentarias, acto que deriva en el pronunciamiento del Consejo de Estado que en 1924, al interpretar la norma constitucional, decidió por unanimidad que la mujer es ciudadano y puede elegir y ser elegida.[22] Ana María Goetschel asevera que Matilde Hidalgo de Prócel, primera médica del país, al acercarse a las urnas electorales en 1924, no solo se convirtió en la primera mujer votante del Ecuador, sino que contribuyó a introducir modificaciones en la propia organización política del Estado y que es posible que su acción no fuera aislada y que hubiera un clima favorable al sufragio femenino. Menciona como ejemplo que para 1920 se formó en Guayaquil al menos un club

20. *Ibíd.*, p. 136.
21. Enrique Ayala Mora, "Las constituciones en la historia del Ecuador", en *Experiencias constitucionales en el Ecuador y el mundo. Memorias del Seminario Internacional de Derecho Constitucional Comparado*, Quito, PROJUSTICIA / CORIEM, 1998, p. 34.
22. Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, p. 137.

feminista de propaganda electoral para apoyar al candidato liberal José Luis Tamayo.[23]

En este segundo período verificamos cómo la ambigüedad en la normativa constitucional cobra un significado favorable a la inclusión de las mujeres como ciudadanas en tanto y en cuanto se generan condiciones previas de promoción de la mujer vinculadas con el derecho a la educación, a la participación en funciones públicas y el laicismo que incide en la aprobación del matrimonio civil, el divorcio y ciertas garantías a la mujer casada en materia económica. Lo cual coincide con la crítica feminista de que el reconocimiento de la igualdad formal no basta sino que hacen falta condiciones materiales que permitan atacar a las desigualdades reales para el efectivo ejercicio de derechos humanos.

Constituciones desde 1929 a 1979: progresiva ampliación de derechos humanos de las mujeres

Ampliación de la ciudadanía

La Constitución de 1929 marca un hito en el constitucionalismo ecuatoriano por ser la primera que incluye de manera expresa a las mujeres como ciudadanas.[24] Si bien la mayoría de estudios históricos sobre el reconocimiento del voto a la mujer insisten en que este derecho se plasmó constitucionalmente por impulso e interés del Partido Conservador que veía en esta ampliación de votantes una oportunidad favorable para acrecentar su apoyo electoral, me parecen convincentes los argumentos de Agustín Grijalva, quien manifiesta que el interés partidista y clasista del Partido Conservador en la introducción del voto femenino en el Derecho constitucional ecuatoriano es un factor explicativo esencial, pero no único ni excluyente, pues otros factores decisivos confluyeron, entre ellos la promoción de la mujer en el liberalismo, la Revolución juliana y el surgimiento de sectores emergentes medios, entre ellos mujeres maestras y profesionales que apoyaron dicha transformación y los cambios culturales que en el rol de las mujeres se fueron gestando durante este período histórico.[25]

Ana María Goetschel reseña que luego del reconocimiento constitucional del voto a la mujer los liberales seguían discutiendo su conveniencia, inclusive algunas mujeres liberales feministas como Rosa Borja de Icaza no consideraban una prioridad el voto de la mujer por existir el riesgo de que sin formación cívica solo sirviera de instrumento para los intereses dominantes. No obstante, otras mujeres como Hipatia Cárdenas, de tendencia liberal, y María Angélica Idrovo, de tendencia socialista, defendieron este derecho de la mujer y criticaron la oposición de los liberales. La guayaquileña María Esther Martínez, a más de defender

23. Ana María Goetschel, comp., *Orígenes del feminismo en el Ecuador: antología*, Quito, CONAMU / FLACSO / MDMQ, 2006, pp. 28-29.
24. Constitución de 1929. Art. 13. "Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir".
25. Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, pp. 141-143.

el derecho al sufragio de la mujer, llegó a plantear la elección de una mujer como senadora funcional por el feminismo.[26]

Las constituciones posteriores mantienen la inclusión de la mujer mayor de edad y alfabetizada como ciudadana. Cabe resaltar que la Constitución de 1946 establece el voto obligatorio para los hombres y facultativo para las mujeres (art. 22), esto cambia en la Constitución de 1967 que amplía el carácter obligatorio del voto para las mujeres también (art. 70). Es la Constitución de 1979 la que elimina el requisito de saber leer y escribir para ser ciudadano (art. 12), disponiendo el carácter facultativo del voto de las personas analfabetas (art. 33).

El derecho a la igualdad

Las cinco constituciones que he incorporado dentro de este tercer período reconocen el derecho a la igualdad ante la ley, pero además van incorporando nuevos elementos que dan un contenido más amplio a este derecho. Justamente, la Constitución de 1945 va a declarar punible toda discriminación lesiva a la dignidad humana por motivos de clase, sexo, raza u otra cualquiera (art. 141, num. 2). Esta es la primera vez que en el constitucionalismo ecuatoriano se explicitan categorías prohibidas de discriminación, y entre ellas el sexo.

La Constitución de 1967 va a ampliar las categorías prohibidas de discriminación agregando filiación, idioma, religión, opinión política, posición económica o social (art. 25). De igual manera, la Constitución de 1979 añade la prohibición de discriminación en razón de color y nacimiento. Pero además incluye la siguiente disposición en su art. 19, num. 4: "La mujer, cualquiera sea su estado civil, tiene iguales derechos y oportunidades que el hombre en todos los órdenes de la vida pública, privada y familiar, especialmente en lo civil, político, económico, social y cultural". Reforzando este reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, el art. 44 de esta Constitución dispone que "El estado garantiza a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes".

Tratamiento constitucional de la familia

En la Constitución de 1929 se incorpora por primera vez la protección al matrimonio, la familia y el haber familiar, señalando que la ley regulará la protección a la maternidad y la infancia.[27] Las constituciones posteriores a 1945, 1946, 1967 y 1979 mantienen esta disposición con ciertas variaciones que a continuación detallo.

Constituye una innovación clave el reconocimiento en la Constitución de 1945 de que "El matrimonio se fundamenta en el principio de igualdad de dere-

26. Ana María Goetschel, *Orígenes del feminismo en el Ecuador...*, pp. 29-30.
27. Art. 151, num. 19 de la Constitución de 1929.

chos de ambos cónyuges".[28] Así también, esta es la única Constitución que incorpora la posibilidad de disolución del matrimonio por mutuo consentimiento o a petición de uno de los cónyuges, de conformidad con la ley.[29] La Constitución de 1946 no mantiene el principio de igualdad entre los cónyuges. La Constitución de 1967 explicita en su artículo 29, inciso segundo, que "El matrimonio se funda en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad especial de los cónyuges". Reconoce además por primera vez la responsabilidad conjunta de los progenitores respecto de la prole.[30] Esta disposición se mantiene en la Constitución de 1979.[31]

La Constitución de 1979 especifica la noción de igualdad entre los cónyuges respecto a derechos, obligaciones y capacidad legal[32] e incorpora por vez primera que el Estado propugna la paternidad responsable y garantiza el derecho de los padres a tener el número de hijos que puedan mantener y educar.[33] Una innovación de la Constitución de 1979 que merece ser destacada es el reconocimiento de la unión de hecho entre un hombre y una mujer libres de vínculo matrimonial, que forman un hogar de hecho que da lugar a una sociedad de bienes sujeta a las regulaciones de la sociedad conyugal.[34]

Derecho al trabajo

La Constitución de 1929 incorpora por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto al derecho al trabajo, dispone que el Estado garantiza la protección del trabajo y su libertad, y remite a la ley para la regulación de lo relativo al trabajo de mujeres y niños (art. 151, num. 18).

Dentro de este período, es la Constitución de 1945 la que reconoce de manera más amplia derechos del trabajo vinculados a las mujeres y su rol reproductivo. En efecto, se contempla el derecho a la licencia de maternidad y de lactancia, la prohibición de separación de la mujer embarazada de su trabajo y la protección del seguro social por maternidad (art. 148, lit. ñ). Adicionalmente, esta Constitución trae por primera vez la disposición de que a trabajo igual corresponde igual remuneración, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad y religión (art. 148, lit. g). Las constituciones de 1946 y 1967 mantendrán la mayor parte de estos derechos. Únicamente las constituciones de 1945 (art. 148, lit. i) y 1946 (art. 185, lit. e) disponen la prohibición de trabajo nocturno para las mujeres.

Resulta curioso advertir cómo en estas disposiciones se brinda un tratamiento similar a las mujeres en general y a los menores de edad; en mi criterio,

28. Art. 142 de la Constitución de 1945.
29. Art. 142 de la Constitución de 1945.
30. Constitución de 1967. Art. 29, inciso tercero: "El estado apoyará a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna y vigilará el cumplimiento de las obligaciones recíprocas entre padres e hijos".
31. Art. 22, inciso cuarto de la Constitución de 1979.
32. Art. 22, inciso tercero de la Constitución de 1979.
33. Art. 24 de la Constitución de 1979.
34. Art. 25 de la Constitución de 1979.

esto muestra una actitud paternalista que desde la lógica de "protección" restringe las posibilidades de autonomía de mujeres adultas y define las fronteras entre los espacios y tiempos permitidos o no a partir de la diferencia sexual. Un hallazgo sorprendente es que, si bien la Constitución de 1979 incluye un repertorio amplio de reconocimiento de derechos ligados al trabajo, no realiza en dicha sección ninguna mención a la mujer trabajadora, ni siquiera en cuanto a la protección relativa a su rol materno, lo cual constituye un retroceso con relación a las constituciones anteriores de este período.

Derecho a la integridad personal

El derecho a la integridad personal se reconoce en las constituciones de 1945, 1946, 1967 y 1979 siempre vinculado a la prohibición de la tortura y al tratamiento de personas sometidas al sistema penal. Esta concepción restringida será controvertida en el siguiente período que de manera clara incorporará la preocupación por la violencia que sufren las mujeres como una violación de los derechos humanos en general y del derecho a la integridad personal en particular.

Políticas de promoción de las mujeres

En este período, dos constituciones van a realizar una mención específica de políticas de promoción de las mujeres. Así, por ejemplo, la Constitución de 1929 establece en su art. 168: "El Estado tiene la 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".

De su parte, el art. 30, inc. tercero de la Constitución de 1979 establece que el Estado "Promueve el servicio social y civil de la mujer y estimula la formación de agrupaciones femeninas para su integración en la vida activa y en el desarrollo del país. Se procura la capacitación de la mujer campesina y de los sectores marginados". Vemos aquí que por primera vez se menciona a un tipo específico de mujeres, en este caso campesinas y de sectores marginados, que requieren especial atención.

Constituciones de 1998 y 2008: la incorporación intencional de un enfoque de género en la normativa constitucional

Sin duda, una de las características de las dos últimas asambleas constituyentes fue la activa participación de diversos sectores, movimientos sociales, grupos organizados, organizaciones no gubernamentales apoyadas, en muchos casos, por organismos internacionales. La estrategia de incidencia de estos grupos diversos se movió entre la presentación de propuestas concretas, la prestación de asesoría técnica a diversas comisiones, el cabildeo y sensibilización a los

asambleístas, la generación de alianzas con algunos de ellos y ellas, el estrecho seguimiento a la agenda de la Asamblea, el trabajo de posicionamiento de los temas de interés en los medios de comunicación hasta la presión social a través de acciones simbólicas y de movilización social.[35] En ese contexto, las constituciones de 1998 y 2008 muestran la incidencia del movimiento de mujeres en el Ecuador, logrando posicionar casi todas sus propuestas y verlas plasmadas en los textos constitucionales. Por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano aparece de manera explícita el uso de la categoría de género. La Constitución de 2008 es la primera que en nuestra historia constitucional no asume el uso del masculino en el lenguaje como abarcador de hombres y mujeres y nombra de manera específica a hombres y mujeres.

Veamos a continuación el tratamiento a los derechos humanos que he priorizado en este análisis y su vínculo con críticas y aportes feministas.

Derechos políticos

La Constitución de 1998 realiza una ampliación de la noción de ciudadanía al señalar que todos los ecuatorianos son ciudadanos y gozan de los derechos establecidos en la Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley (art. 6, inc. segundo). La Constitución de 2008 mantiene esta ampliación (art. 6).

En cuanto al derecho al voto, la Constitución de 1998 reconoce este derecho a todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años en goce de derechos políticos, y determina que el voto es obligatorio para quienes sepan leer y escribir y facultativo para analfabetos y mayores de sesenta y cinco años. La Constitución actual dispone que las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto, que será obligatorio para personas mayores de dieciocho años y facultativo para personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, mayores de sesenta y cinco, ecuatorianas que viven en el exterior, integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y personas con discapacidad. Especifica que las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada también ejercerán este derecho (art. 62).

La Constitución de 1998 dispone en su art. 102 que "El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos". La Constitución de 2008 va un paso más allá al incluir el criterio de paridad de género en el ejercicio de derechos políticos, sobre todo el derecho a ser elegido/a y a desempeñar funciones públicas.

35. Varias publicaciones dan cuenta de algunas de estas afirmaciones. Así, Natacha Reyes Salazar, *Hombres públicos, mujeres privadas*; Rocío Rosero, María Pilar Vela, Ariadna Reyes Ávila, *De las demandas a los derechos: las mujeres en la Constitución de 1998*; Magdalena León, *Derechos sexuales y reproductivos: avances constitucionales y perspectivas en Ecuador*; Lola Valladares, "Entre discursos e imaginarios: los derechos de las mujeres ecuatorianas en el debate de la Asamblea Nacional de 1998"; Rocío Rosero y Solanda Goyes, *Los derechos de las mujeres en la Constitución de 2008*, entre otras.

De hecho, la Constitución vigente incluye dicho criterio en varios artículos. Habla de garantizar la equidad y paridad de género en el desempeño de empleos y funciones públicas (art. 61, num. 7), en la conformación de las directivas de los partidos y movimientos políticos (art. 108), en los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 210); en la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral (art. 217 y 224). Utiliza el término *procurar la paridad* entre hombres y mujeres en la designación de servidores y servidoras judiciales (art. 176) y en la designación de miembros de la Corte Constitucional (art. 434). También al reconocer que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, se incluye la garantía de participación y decisión de las mujeres (art. 171). Avanza también en especificar que para las elecciones pluripersonales se incorpore entre otros principios el de equidad, paridad y alternablidad entre hombres y mujeres (arts. 116 y 65). Adicionalmente incorpora la obligación del Estado de adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados (art. 65).

Una novedad que trae esta Constitución es que no podrán ser candidatas o candidatos de elección popular quienes adeuden pensiones alimenticias (art. 113). De esta manera, un incumplimiento de responsabilidades en el ámbito privado (familiar) es considerado como un impedimento para postularse a un cargo de elección que implica una responsabilidad pública.

El derecho a la igualdad

La Constitución de 1998 reconoce el derecho a la igualdad ante la ley e incluye por primera vez como categoría prohibida de discriminación a la orientación sexual (art. 23, num. 3). La Constitución vigente desarrolla mucho más el derecho a la igualdad. En efecto, reconoce tanto el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación como el principio de igualdad y no discriminación en el que se incluyen nuevas categorías prohibidas de discriminación, entre ellas la identidad de género; incorpora la noción tanto de discriminaciones directas como indirectas (que tengan por objeto o por resultado vulnerar derechos humanos), la sanción a cualquier forma de discriminación y el deber del Estado de tomar medidas de acción afirmativa para lograr una igualdad real (art. 11, num. 2, y art. 66, num. 4). Adicionalmente, incorpora dentro de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos el respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación sexual e identidad sexual (art. 81, num. 14).

Es importante resaltar que esta Constitución contiene varias normas en las que se refleja la preocupación por mirar el cruce de algunas categorías prohibidas de discriminación y el intento de asumir la mayor complejidad que esta confluencia produce. En mi criterio, es un avance que introduce la actual normativa constitucional, el que dentro del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se preste especial atención a la situación de las mujeres, niños

y niñas indígenas. En efecto, la Constitución actual reconoce dentro de los derechos colectivos de los pueblos indígenas el crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes (art. 57, num. 10) y además dispone que el Estado garantice la aplicación de los derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres (art. 57, último inciso).

Otro ejemplo lo encontramos en el art. 38, que señala que el Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores que tendrán en cuenta las diferencias entre áreas rurales y urbanas, las inequidades de género, la etnia, etc. Ilustra este punto también la norma que establece dentro de los derechos de las personas privadas de la libertad el derecho a recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, adolescentes, las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad (art. 51, num. 6). Además de que la Constitución desarrolla un capítulo específico sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, dispone que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (art. 35).[36]

Tratamiento constitucional de la familia

La Constitución de 1998 protege a la familia constituida por vínculos jurídicos o de hecho, amplía la igualdad de derechos y oportunidades a todos sus integrantes y mantiene la protección al matrimonio, la maternidad, el haber familiar y agrega el apoyo a las mujeres jefas de hogar (art. 37). Equipara completamente la unión de hecho a las familias constituidas mediante matrimonio en cuanto a derechos y obligaciones (art. 38). Es un adelanto el establecimiento de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a recursos para la producción y toma de decisiones sobre la administración de la sociedad conyugal (art. 34).

La Constitución de 2008 trae una transformación constitucional importante respecto a la concepción de familia, reconociéndola en sus diversos tipos (art. 67). Esta concepción plural de la familia es sin duda un avance en tanto se conecta con la realidad social. Sin embargo, en cuanto al tratamiento del matrimonio encuentro un retroceso, pues solo en esta Constitución se especifica que el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer, lo cual resulta excluyente de todas las personas que no calzan en la matriz heterosexual.

Ahora bien, en el reconocimiento de la unión de hecho se amplía a la unión entre dos personas sin especificar su sexo, siendo un adelanto y una confirmación de la concepción plural de familia. No obstante, a renglón seguido se reco-

36. Para un análisis más detallado al respecto, ver Judith Salgado Álvarez, "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución Política del Ecuador", en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 137-143.

noce solo a las parejas heterosexuales la posibilidad de adoptar, excluyendo a las otras familias que se reconocen constitucionalmente, lo cual en mi criterio es una clara contradicción.

Derecho al trabajo

La Constitución de 1998 prevé la obligación del Estado de propiciar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades. Retoma la garantía de idéntica remuneración por igual trabajo, la protección a la mujer trabajadora embarazada. Agrega la protección a la mujer trabajadora del sector informal, artesanal, la jefa de hogar y la viuda y especifica la prohibición de todo tipo de discriminación laboral contra la mujer (art. 36). Es un punto de inflexión en materia de género el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como actividad productiva, así también la consideración del trabajo en el hogar por parte del cónyuge o conviviente para compensación equitativa en caso de encontrarse en desventaja económica (art. 36).

La Constitución de 2008 profundiza estos avances ratificando que el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano se reconoce como labor productiva (art. 333), incluyendo en el derecho a la seguridad social a las personas que realizan este trabajo (arts. 34, 333 y 369). Se incorporan en la concepción de trabajo las labores de autosustento y cuidado humano (art. 325). Es un adelanto clave vinculado a las críticas feministas a la construcción del mundo laboral a partir de la dicotomía mujer reproducción/hombre producción el art. 333 que determina:

> El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades de cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.

Adicionalmente, la Constitución vigente establece que el Estado desarrollará políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción (art. 334, num. 2). A la prohibición de discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral se añade la prohibición de acoso o acto de violencia de cualquier índole (art. 331). En la sección de Grupos de atención prioritaria, la normativa constitucional vigente dispone que el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en período de lactancia el derecho a no ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral (art. 43).

Derecho a la integridad

En cuanto a este derecho, también comprobamos la incidencia de las críticas feministas a los derechos humanos cuya normativa internacional hasta hace casi dos décadas no incluyó la violencia contra las mujeres como una violación de los

derechos humanos. Vemos cómo el derecho a la integridad personal cobra un contenido más amplio que da cuenta de las necesidades de protección de las mujeres contra la sistemática violación de su derecho a la integridad, incluyendo el ámbito familiar.

La Constitución de 1998 al reconocer el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura detalla que esta última implica violencia física, psicológica, sexual y coacción moral. Por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano se introduce la obligación del Estado de prevenir, eliminar y sancionar diversas formas de violencia, entre ellas aquella contra las mujeres (art. 23, num. 2). Adicionalmente, se determina que serán admisibles las declaraciones voluntarias de quienes sean víctimas de un delito o sus parientes, con independencia del grado de parentesco, pudiendo seguir las acciones penales correspondientes (art. 24, num. 9). También se dispone que el Estado establecerá defensores público para el patrocinio, entre otros, de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o sexual (art. 24.10).

La Constitución vigente refuerza lo planteado ya por la Constitución anterior, incluyendo en el derecho a la integridad personal la integridad física, psíquica, moral y sexual y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. Reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, entre ellas aquella ejercida contra las mujeres (art. 66, num. 3, lit. *a* y *b*). Adicionalmente, la Constitución actual determina que la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción, entre otros, de los delitos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, crímenes de odio, y que se nombrarán fiscales y defensoras y defensores especializados para dichos casos (art. 81). De otra parte, la Constitución vigente estipula que será responsabilidad del Estado erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de cada estudiante (art. 347, num. 6).

Derechos sexuales

La Constitución de 1998 es la primera en reconocer los derechos sexuales en el Ecuador, entre ellos el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual (art. 23, num. 25); la prohibición de uso de información sobre la vida sexual de una persona, excepto por necesidades de atención médica (art. 23, num. 21) y el reconocimiento de la salud sexual y reproductiva (art. 43). Estos derechos se mantienen en el texto constitucional de 2008, si bien se aumenta el tomar decisiones sobre su sexualidad y orientación sexual y se añade a reglón seguido la obligación del Estado de promover los medios para que estas decisiones se den en condiciones seguras (art. 66, num. 9). Por primera vez se incorpora la responsabilidad del Estado de asegurar que todas las entidades educativas impartan educación en sexualidad desde el enfoque de derechos (art. 347, num. 4).

Derechos reproductivos

La Constitución de 1998 especifica la corresponsabilidad paterna y materna en cuanto al cuidado de la prole (art. 40) y el derecho a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar, pero añade además la obligación del Estado de informar, educar y proveer los medios para el ejercicio de este derecho (art. 39). La Constitución vigente mantiene estos derechos desarrollando con mayor detalle en qué consiste la corresponsabilidad paterna y materna. Es nuevo, en cambio, las especificaciones respecto al caso de separación de padre y madre o la disgregación de la familia por cualquier causa (art. 69). Dentro de los derechos de libertad, ser reconoce el derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre su salud y vida reproductiva y a decidir cuándo y cuántas hijas e hijos tener (art. 66, num. 10).

La normativa constitucional aborda de manera detallada la relación entre derechos reproductivos y derecho al trabajo y la necesidad de que el rol reproductivo no sea la base para la discriminación en este campo. Precisamente el art. 332 dice:

> El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.
>
> Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

Es también la primera vez en que se reconoce el derecho a licencia por paternidad, que además da cuenta de los cambios culturales y del surgimiento de masculinidades que se identifican con el cuidado de los hijos y las labores cotidianas que esta relación cercana trae.

Políticas de atención prioritaria o preferente

La Constitución de 1998, dentro de la sección denominada grupos vulnerables, dispone que recibirán atención preferente y especializada, entre otros, las mujeres embarazadas y las víctimas de violencia doméstica (art. 47). Esta disposición se mantiene en la actual normativa constitucional en la sección de grupos de atención prioritaria con el añadido de las víctimas de violencia sexual (art. 35).

En 1998, por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano se especifica la creación de un organismo especializado para formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, incorporando el enfoque de género en planes y programas y brindando asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (art. 41). Una norma similar se mantiene en la Constitución vigente (art. 70). Ahora bien, una nueva institucionalidad que se reconoce en la Constitución actual son los consejos nacionales para

la Igualdad, órganos responsables de asegurar la vigencia de los derechos humanos a través de políticas públicas relacionadas con temas de género, étnicos, generacionales, interculturales y de discapacidades y de movilidad humana (art. 156). Estos consejos se integrarán en forma paritaria por representantes de la sociedad civil y el Estado y serán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (art. 157).

Derecho a la educación

Tanto la Constitución de 1998 como la de 2008 mantienen la disposición de que la educación pública es laica, gratuita hasta el bachillerato en la primera y hasta el tercer nivel de educación superior en la segunda. La Constitución de 1998 establece que el Estado desechará todo tipo de discriminación en el ámbito educativo y promoverá la equidad de género y la coeducación (art. 67). La Constitución actual conserva el mandato de que la educación impulse la equidad de género, entre otros propósitos (art. 27).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Me adhiero al criterio de que en el discurso jurídico entra en juego la producción de sujetos y también de *no sujetos*, que se concreta en un entramado de relaciones de poder, en un espacio y tiempo determinados. Pero, además, que el derecho también es un campo de resistencia: así como puede cumplir una función legitimadora del poder, puede ser instrumento de transformación y de desestabilización de las estructuras de poder dominante.

Entiendo el Derecho como un discurso que comprende no solo la normativa vigente, sino además la efectiva aplicación que esta tiene por parte de cualquier autoridad que en un momento dado decide sobre asuntos de derechos y también lo que las personas y colectivos defienden o no como derechos en base a costumbres, tradiciones, creencias, doctrinas, todo esto inscrito en un contexto histórico específico.

No obstante, este artículo no refleja esta visión integral del discurso jurídico. En efecto, por limitaciones de extensión, tiempo y recursos, me he enfocado únicamente en el análisis de la normativa constitucional desde 1830 hasta la Constitución de 2008, actualmente vigente, partiendo de un enfoque de género y por lo mismo teniendo en cuenta las principales críticas y aportes feministas a los derechos humanos. Para el efecto he desarrollado una propuesta de caracterización de las constituciones ecuatorianas que incluye cuatro períodos: 1. de 1830 a 1884; 2. de 1897 a 1906; 3. de 1929 a 1979; y 4. de 1998 a 2008.

Al primer período lo he denominado exclusión de las mujeres de la noción de ciudadanía, pues en efecto, aunque todas las constituciones entre 1830 y 1884 reconocen la igualdad ante la ley, cuando entran en especificaciones queda claro que el modelo de sujeto de derecho es un varón, generalmente con recursos económicos y que sabe leer y escribir. La exclusión de las mujeres es implícita y

totalmente naturalizada hasta antes de la Constitución de 1884, en la que se torna completamente explícita. La asociación y dicotomía público-varón y privado-mujer se ve reflejada en la invisibilidad de la mujer en los textos constitucionales (ámbito de lo público).

Al segundo período (1897-1906) lo he caracterizado por la ambigüedad de su texto en cuanto a las mujeres y la importancia del impulso de condiciones previas para la inclusión explícita de las mujeres como ciudadanas en la normativa constitucional del siguiente período. En este segundo período verificamos cómo la ambigüedad en la normativa constitucional cobra un significado favorable a la inclusión de las mujeres como ciudadanas en tanto y en cuanto se generan condiciones previas de promoción de la mujer vinculadas con la educación, la participación en funciones públicas y el laicismo que incide en la aprobación del matrimonio civil, el divorcio y ciertas garantías a la mujer casada en materia económica. Esto se sintoniza con la crítica feminista de que el reconocimiento de la igualdad formal no basta sino que hacen falta condiciones materiales que permitan atacar a las desigualdades reales para el efectivo ejercicio de derechos humanos.

Al tercer período (1929-2008) lo he denominado de progresiva ampliación de los derechos humanos de las mujeres, si bien encontramos algunos momentos de regresividad. En este período, aunque se reconoce explícitamente a las mujeres como ciudadanas, se amplía el reconocimiento de derechos sociales y encontramos incluso menciones específicas de la no discriminación a la mujer en ningún ámbito, todavía está muy presente la dicotomía rol reproductivo-mujer y rol productivo-varón así como espacio público-político-varón y espacio privado-familiar-mujer. Generalmente cuando se realiza una mayor concreción y especificidad en el reconocimiento de derechos a las mujeres, estos aparecen muy ligados al ámbito privado, a la familia y el matrimonio y al rol reproductivo de la mujer y sus derechos laborales.

Al cuarto período (1998-2008) lo he definido por la inclusión de un enfoque de género en la normativa constitucional. En efecto, encontramos la influencia de varios aportes y críticas feministas a los derechos humanos. Entre estos podemos mencionar la importancia de reconocer las desigualdades estructurales (entre ellas las de género) para lograr la igualdad material, por ejemplo a través de acciones afirmativas; el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres viola los derechos humanos sea que ocurra en el ámbito público como privado; el reconocimiento de la autonomía sexual y reproductiva como medio para superar la realidad tan presente en sociedades patriarcales del cuerpo y la sexualidad como territorio de opresión. Evidenciamos también el resquebrajamiento de la dicotomía reproducción-mujer y producción-varón, sobre todo en cuanto a la economía del cuidado; el cuestionamiento a la heteronormatividad y el reconocimiento, aún a medias, de la diversidad sexual. El sujeto mujer aparece en la Constitución de Montecristi mucho más diversificado, más situado en contextos específicos. A más de la mujer madre, la mujer víctima de violencia, la mujer trabajadora, la mujer ciudadana, encontramos especificación de la mujer indígena, la mujer adulta mayor, la mujer con discapacidades. De hecho, en algunos

artículos se da cuenta de la especial atención que merecen las personas en las que concurren situaciones de vulnerabilidad.

Finalmente, quiero resaltar que estas reflexiones se circunscriben a un análisis panorámico de la normativa constitucional ecuatoriana desde un enfoque de género. Tienen el límite de no estudiar la efectiva aplicación de los derechos humanos reconocidos en los diversos períodos y el protagonismo de actores sociales y políticos que han incidido en los cambios constitucionales. Sin duda, estos vacíos requieren ser llenados mediante proyectos de investigación de largo aliento en el que el diálogo interdisciplinario es indispensable.

Evolución histórica del control constitucional de la ley en el Ecuador[1]

Agustín Grijalva

PROPÓSITO

En este ensayo se presenta primero una breve reflexión conceptual –una provocación– sobre la relación entre Derecho constitucional e Historia, a efectos de plantear el análisis en el marco del necesario desarrollo de una historia constitucional en Ecuador. Seguidamente, y a manera de una aproximación a un estudio de caso, se exponen el juicio y condena a muerte de Federico Irigoyen, en base a una ley inconstitucional, durante el gobierno de José María Plácido Caamaño. Finalmente, y con intención más estructural, se esboza una periodización de la evolución histórica del control de constitucionalidad de la ley.

DERECHO CONSTITUCIONAL E HISTORIA

Necesidad de una historia constitucional

La investigación y la reflexión sobre historia constitucional son un imperativo académico y político en un país como Ecuador. Y esto porque vienen fácilmente a la mente preguntas cuyas respuestas nos son indispensables para entendernos y gobernarnos mejor como sociedad y como Estado: ¿por qué tantas constituciones y constituyentes? ¿Por qué constituciones tan efímeras? ¿Por qué algunas de estas constituciones han sido tan precoces en establecer nuevos derechos, modernas instituciones o concepciones inéditas? ¿Cuánta variación e innovación ha habido realmente de unas constituciones a otras? ¿Por qué en Ecuador la Constitución tiene tanta importancia simbólica y a su vez niveles tan bajos de eficacia? ¿Cuál ha sido efectivamente el rol de las constituciones en la vida jurídica y política del país?

1. El presente ensayo incluye algunas ideas expresadas en mi obra *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

Por supuesto, podría advertirse que no hay patrones permanentes y que las respuestas a estas y otras preguntas podrían variar de unos períodos y coyunturas históricas a otras, pero en tal caso la advertencia o el hallazgo de tales patrones deberían provenir de la propia investigación histórica.

Curiosamente, ni la Historia política ni el Derecho constitucional como disciplinas académicas en Ecuador, han hecho mayor esfuerzo por esbozar respuestas a estas preguntas. Y entre las razones para ello podríamos sugerir, como al menos una, la falta de diálogo entre ambas disciplinas. En el caso del Derecho constitucional ecuatoriano, la historia que de él han elaborado la mayoría de juristas se ha reducido a una suerte de cronología de grandes hitos normativos a nivel de las cartas fundamentales, algo comparable a la historia de los presidentes de la República y sus obras más importantes en la historiografía tradicional.

Sin embargo, esta colaboración entre Historia y Derecho constitucional es fundamental.[2] Es la Historia política la que puede y debe proveer al Derecho constitucional de los marcos analíticos para explicar los diseños y cambios normativos como expresión de los procesos sociales en que se generaron. Incluso en aquellos procesos históricos de ruptura en que no hubo una expresión a nivel constitucional, queda latente la pregunta del porqué no hubo tal expresión.

Por otra parte, es necesario para la Historia como ciencia entender el lenguaje, la lógica interna y evolución, en su respectiva época, del constitucionalismo para integrarlo como un aspecto de los procesos históricos. La Constitución no es solo un texto sino además expresión de una o varias formas del pensamiento político y jurídico. Luego de promulgadas las constituciones no quedan estáticas o clausuradas sino que sus disposiciones tienen grados variables de eficacia mediante la interpretación de los de jueces y legisladores, de los análisis de los juristas y de los ciudadanos y sus organizaciones, interpretaciones que a veces sirven de base ideológica a movimientos sociales.

Pero además toda Constitución, como proyecto político y programa normativo, tiene necesariamente un desarrollo más allá de sí mismo. Así, por ejemplo, la legislación y las políticas públicas posconstituyentes pueden ser vistas como un despliegue coherente o incoherente, en mayor o menor gado, de una Constitución. Dicho de otra forma: tan o más importante que la Constitución es lo que sucede luego de promulgada la misma, la forma como esta gravita o se desvanece en la fase posconstituyente.

En el caso del estudio del Derecho constitucional, en particular, la dimensión histórica proporciona una valiosa perspectiva u horizonte al estudio de las instituciones, mejorando su comprensión tanto por el entendimiento de su origen, dinámica y funciones como por la posibilidad comparativa que ofrece el examen de una institución constitucional a lo largo del tiempo.

En definitiva, una historia constitucional requiere del concurso de la Historia y del Derecho para entender la evolución de las normas e instituciones constitucionales considerando ambas dimensiones: su relación con los procesos his-

2. Otro claro ejemplo de esta falta de trabajo interdisciplinario es la virtual ausencia en Ecuador de una Historia Judicial.

tóricos y su lógica y complejidad interna. Esta lógica y complejidad interna requiere del estudio de las doctrinas jurídicas, de la jurisprudencia y de las instituciones que la generan.

En el presente ensayo me concentro en un aspecto muy específico de la historia constitucional: los cambios en los mecanismos institucionales diseñados a nivel constitucional para asegurar la supremacía de la carta fundamental, especialmente en cuanto norma superior a la ley, y en cuanto tabla de derechos humanos.

Este estudio puede proveer algunos elementos iniciales para la discusión de algunas posibles respuestas a algunas de aquellas cruciales preguntas que mencionábamos inicialmente. Dada la naturaleza del control constitucional, su examen nos presenta algunos datos sobre las relaciones entre Congreso, presidente y Función Judicial, relaciones entre Constitución y ley, entre política y Derecho. Metodológicamente, recurro a la tipología de los tipos de control constitucional. Aunque estos son conceptos doctrinarios actuales, su carácter formal, pues se refieren a cuando, como y quien realiza el control, permite clasificar y analizar el diseño normativo en diversos períodos. Antes de esta tipología ilustro con una aproximación al caso de Federico Irigoyen el problema y necesidad del control constitucional de la ley.

Un caso desconcertante

En 1887 regía en Ecuador la Constitución de 1884, la cual en su artículo 14 expresaba: "no se impondrá pena de muerte por crímenes políticos ni por crímenes comunes, exceptuados el asesinato y el parricidio, en los casos que, según la ley, se castigan con esta pena". Sin embargo, contrariando expresamente esta disposición, el 19 de febrero de 1887 la Corte Suprema Marcial, con sede en Quito, dictaba una sentencia que sería comentada a lo largo de toda la historia constitucional del Ecuador. Esta sentencia revocaba la de un Consejo de Guerra de Cuenca, tribunal inferior que, considerando la prohibición constitucional de pena de muerte por delitos políticos, había impuesto la pena de prisión a Federico Irigoyen, quien al mando de otros alfaristas armados, sublevados contra el gobierno de José María Plácido Caamaño, tomaron la población de Celica, pero fueron detenidos y juzgados, acusados de sedición por el mencionado Consejo de Guerra. Lo sorprendente es que en lugar de cárcel la Corte Suprema Marcial, ante quien había apelado el fiscal, impuso a Irigoyen la pena de muerte.

¿Cómo explicar esta actuación judicial contraria a la Constitución entonces vigente? Tanto el fiscal como la Corte Suprema Marcial argumentaron que el Consejo de Guerra había encontrado a Irigoyen culpable de un delito tipificado en el artículo 117 de la Ley Reformatoria del Código Militar, y que la pena establecida para tal delito en ese Código era la pena de muerte. ¿Pero no era esta ley contraria a la Constitución, que se supone superior a cualquier ley? La sentencia de la Corte argumentó que incluso en el supuesto de que fuere inconstitucional debía aplicarla, pues no tenía facultades constitucionales para dejar de aplicar leyes formalmente vigentes. En palabras de la propia Corte:

> ...aun cuando la citada ley de 10 de Julio de 1886 fuere inconstitucional, el Poder Judicial no podría dejarla sin efecto, rehusando darle aplicación; pues, si es cierto que el Poder Legislativo no puede excederse de sus atribuciones, como lo haría al dar una ley inconstitucional, tampoco el Judicial puede, sin excederse de las suyas, declarar que esa ley carece de fuerza obligatoria, ya que para esto era menester que estuviese facultado por la Constitución.[3]

Curiosamente, este razonamiento es la antípoda del argumento usado ochenta y cuatro años antes por la Corte Suprema de los Estados Unidos para dar inicio al control constitucional de las leyes; en el caso Marbury *versus* Madison, la Corte estadounidense adujo que en un conflicto entre Constitución y ley debía aplicar necesariamente la Constitución si esta era seriamente considerada como imperativa y jerárquicamente superior a las demás normas jurídicas de una nación.

En realidad el juicio y la ejecución inconstitucional de Irigoyen no fueron nada excepcional durante el gobierno de Caamaño. Para las mismas fechas de la ejecución de Irigoyen se había también producido el juicio militar y la ejecución de Luis Vargas Torres, entre otras ejecuciones por delitos políticos contra los montoneros alfaristas, y que se remontan al fusilamiento de liberales radicales alzados en armas en Manabí desde noviembre de 1884, la llamada *caza de los chapulos*.[4] Justamente, Luis Vargas Torres en su defensa ante el jurado que lo condenó a muerte por el delito de sedición aplicando la misma ley que a Irigoyen, expresó las siguientes palabras que resumen cuánto valor se daba entonces a la ley y a la Constitución:

> Señores jueces... Me presento ante vosotros, no a defenderme del Decreto expedido por la Legislatura pasada, que, violando los artículos 14, 22, 122 y 129 de la Constitución, convierte al gobierno en victimario de los ecuatorianos... Tampoco vengo a justificarme de los cargos y recriminaciones que cobardes y ruines enemigos me han hecho... Solo puedo y debo levantar mi voz para que, tal vez, pueda servir de protesta contra las leyes que, por desgracia, rigen hoy al pueblo ecuatoriano y contra ciertos actos del Gobierno que la humanidad y la civilización condenan...
>
> Hemos visto amordazar la prensa liberal y disolver nuestras asociaciones: nuestros derechos han sido pisoteados e ilusorias nuestras garantías... ¡Conque no creéis que tenemos sobradas razones y muchos derechos para defender con las armas en la mano lo que tiene de más caro un ciudadano republicano?... Os repito, señores jueces, que no trato de defenderme... Estoy bajo la sanción de vuestras leyes. Juzgad, fallad, que yo he cumplido con mi deber.[5]

En efecto, Vargas Torres se refiere aquí a la ley expedida por la Legislatura el 10 de julio de 1886, por la cual se sometía a los civiles que se levantaran en armas contra el gobierno al juzgamiento previsto en el Código Militar, lo cual incluía, según los tribunales militares, la imposición de la pena de muerte pre-

3. Gaceta Judicial de 1887, pp. 1234-1236.
4. Gonzalo Ortiz Crespo, "Panorama histórico del período 1875-1895", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, *Época Republicana I: el Ecuador. 1830-1895*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1990.
5. Jorge Pérez Concha, *Vargas Torres*, Guayaquil, Editorial Jouvin, 1937, pp. 143-146.

vista en ese Código. Sin embargo, como el propio Vargas Torres nota, el artículo 122 de la Constitución vigente de forma específica y clara establecía: "El mando y la jurisdicción militar solo se ejercen sobre las personas puramente militares en servicio activo". Nada valieron, sin embargo, esta y las otras normas constitucionales ante las presiones políticas coyunturales; ese Congreso hizo la reforma legal y, contradictoriamente, propuso para el siguiente año la reforma del artículo 14 de la Constitución, la prohibición de pena de muerte, que su ley también violó.[6]

En efecto, tan comunes fueron en la época estas ejecuciones y tan flagrante la violación de la Constitución,[7] que el 26 de julio de 1887 un Congreso de mayoría gobiernista decidió reformarla modificando el mencionado artículo catorce que entonces pasó a establecer lo siguiente: "No habrá pena de muerte para los delitos puramente políticos, excepto el de los que, armados y organizados como militares, alteren por la fuerza el orden constitucional. No son delitos políticos, aunque se amparen con un fin político, la traición a la patria, el parricidio, el asesinato, el incendio, el saqueo, la piratería ni los de los militares en servicio activo".

La reforma constitucional de 1887 extendió, en los hechos, la pena de muerte a los delitos políticos, con clara dedicatoria a las montoneras alfaristas, y constituyó una admisión implícita por parte del propio gobierno de Caamaño de que lo que se venía haciendo era imponer sistemáticamente a civiles la legislación militar por sobre la Constitución, violándola. Por tanto, y en sentido opuesto al caso Marbury *versus* Madison, lo que se hizo en 1887 con esta reforma fue ajustar la Constitución, que antes prohibía la pena de muerte, a la ley militar, que la establecía.

El caso Irigoyen y los demás juicios militares de esta época que derivaron en la pena de muerte impuesta inconstitucionalmente, ilustran lo que ha sido el drama del constitucionalismo en el Ecuador: la imposición de la ley sobre la Constitución y, mediante esta vía, la frecuente violación de derechos. El razonamiento de los jueces en el caso Irigoyen revela un positivismo básico que aplica mecánicamente normas jurídicas formalmente vigentes sin tomar en serio la Constitución. Esta actuación es aún más paradójica en esa época si consideramos que el proyecto inicial de la corriente llamada progresista que derrocó a Veintemilla y llevó al poder a Caamaño había sido consagrar en una nueva carta fundamental derechos civiles que permitieran una convivencia política más democrática.

6. De hecho, el doctor Alejandro Cárdenas, abogado de Irigoyen, en su alegato final hizo referencia a este proyecto de reforma constitucional como una de sus pruebas y argumentos más fuertes de la inconstitucionalidad de la ley del 10 de julio de 1886. Tan inconstitucional era, escribió Cárdenas, que los propios legisladores se vieron forzados a proponer la reforma de la Constitución, calificando de crimen militar la sedición e imponiendo la pena de muerte. Ver Manuel Elicio Flor, *Juristas y sociólogos*, Biblioteca Ecuatoriana Mínima, México, J. M. Cajica, 1960.
7. Enrique Ayala, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1982, pp. 189-191.

Esta renuencia crónica en el Ecuador de presidentes, legisladores y jueces a respetar y hacer respetar la Constitución tiene que ver con una tradición de soberanía parlamentaria, por la cual la voluntad del pueblo se expresa efectivamente en las leyes, tal como las configura la mayoría en el Congreso generalmente en acuerdo con el Ejecutivo. Frente a estas leyes, especialmente si están viciadas de inconstitucionalidad, la Constitución se reduce a mera declaración política e ideológica sin fuerza jurídica; consecuentemente, el Legislativo actúa sin efectiva restricción y los jueces se atienen pasivamente a estas decisiones normativas de los legisladores. La ley se impone, la Constitución es solo un ideal. En lo que sigue se examinan los cambios constitucionales que se han ido desarrollando para gestar un verdadero control de constitucionalidad de la ley.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL

El control constitucional está integrado por los diversos medios, jurídicos, políticos y sociales que buscan asegurar la primacía normativa de la Constitución sobre el contenido, procedimiento de formación y aplicación de otras normas jurídicas infraconstitucionales.

En Ecuador el control constitucional de la ley y de otras normas jurídicas ha pasado por tres etapas históricas:[8] 1. soberanía parlamentaria (1830-1945); 2. surgimiento y desarrollo del Tribunal Constitucional (1945-1996); 3. desafíos de institucionalización (1996 hasta el presente). Mientras que en los dos primeros períodos prevalece el control político de constitucionalidad, en el tercer período hay primeros brotes de control jurídico.

El *control jurídico* lo ejercen obligatoriamente los jueces basados en normas que dan carácter jurídico tanto a valores fundamentales como a sanciones y procedimientos específicos; jueces que están obligados en sus fallos a argumentar y fundamentar jurídicamente su sentencia. Por tanto, se requiere de estos jueces la mayor independencia posible.

El *control político*, en cambio, lo realizan voluntariamente órganos políticos, como el Congreso, basados en criterios principalmente de oportunidad, conveniencia y necesidad de los actos y políticas de gobierno. Ejemplo clásico es el juicio político del Congreso al presidente de la República u otros altos funcionarios. A diferencia del control jurídico, quienes ejercen control político tienen definidas posiciones político-partidarias que pueden influir de forma directa y legítima en sus decisiones. Hay además un *control social*, caracterizado por su carácter difuso y no institucionalizado, como el que ejerce, por ejemplo, la opinión pública.

8. Los períodos presentados aquí se basan parcialmente en los sugeridos por Hernán Salgado, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador / Universidad Carlos III de Madrid / Comisión Europea / Corporación Editora Nacional, 2004, p. 31.

Como veremos, el problema central del control constitucional en Ecuador es que ambos tipos institucionalizados de control –el jurídico y el político– no se han diferenciado suficientemente ni en términos institucionales ni tampoco en la cultura política del país. El control jurídico, pese a importantes reformas, ha funcionado muchas veces bajo la lógica del control político.

Aunque hay diferencias fundamentales entre ambos tipos de control,[9] esta diferenciación no puede derivar en una separación total entre política y Derecho. Ni el control jurídico se halla absolutamente aislado de la política en sentido amplio,[10] ni el control político puede sustraerse totalmente del Derecho.

Por una parte, el *control jurídico* tiene una dimensión política específica, en cuanto el juez constitucional juzga sobre temas políticos basado en normas jurídicas, y al tomar una decisión esta tiene efectos políticos. Además, en su labor específica como jurista, el juez constitucional desarrolla una compleja labor de interpretación en la cual pueden jugar un importante rol sus valores y preferencias, puesto que interpretar no es encontrar un único sentido preexistente en las normas jurídicas, sino participar activamente en la construcción de tales sentidos.[11]

Por otro lado, el *control político* está también regulado por el derecho, así por ejemplo, el juicio político implica competencias y procedimientos formalmente establecidos desde el punto de vista jurídico, aunque no todos los criterios, ni las sanciones, ni los resultados están siempre y necesariamente regulados jurídicamente.

En definitiva, la separación entre control jurídico y control político, así como la separación entre Derecho y política, es relativa pero existente. Ambos tipos de control se diferencian o deben diferenciarse, debiendo además desarrollar sus propias lógicas y ámbitos pero no por ello ser ajenos a la compleja interacción entre política y Derecho.

A efectos de examinar en términos más sistemáticos la evolución histórica del control constitucional en Ecuador, es útil desagregar el control constitucional jurídico en las diversas modalidades en que el mismo puede operar. De esta manera, examinamos de forma diferenciada la evolución de cada tipo de control en cada una de las etapas históricas mencionadas anteriormente.

9. Manuel Aragón, *Constitución y control del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 70-71. Véase también Hernán Salgado, "Teoría y práctica del control político", en AA. VV., *Temas de Derecho constitucional*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2003.
10. Con excesiva frecuencia se reduce la política a la actividad de los partidos políticos y de la clase política, olvidando que esta es una de varias formas de política, la cual es mucho más amplia, pues incluye diversas actividades relativas a relaciones de poder en múltiples ámbitos.
11. La bibliografía sobre interpretación constitucional es muy amplia, pero un libro muy sugerente y polémico dado su cuestionamiento al paradigma positivista es el de Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2005. Los capítulos 6 y 7 enfatizan el tema de la interpretación jurídica. Para una visión global puede consultarse Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 131-151.

El control jurídico de constitucionalidad puede desarrollarse en diversas modalidades,[12] de allí que la teoría constitucional haya desarrollado la siguiente tipología, progresivamente adoptada en las ciencias políticas:

a) *Control a priori*: opera antes de la promulgación formal de una norma jurídica. A manera de ejemplo podemos mencionar el control que se ejerce sobre tratados internacionales, antes de que estos sean aprobados por un Estado. De esta forma se evita que los mismos sean contrarios a la Constitución de ese Estado. Otro ejemplo de control *a priori* es aquel por el cual el presidente de la República objeta un proyecto de ley de la Asamblea Nacional por considerarlo inconstitucional, debiendo entonces corresponder la decisión sobre la procedencia de tal objeción a la Corte Constitucional.

b) *Control a posteriori*: se desarrolla luego de la promulgación de una norma jurídica, es decir cuando esta ya está formalmente en vigencia. Este tipo de control, a su vez, puede ser concreto o abstracto.

c) *Control concreto*: se lo ejerce al aplicar una norma jurídica a un caso específico, como por ejemplo cuando un juez al resolver un proceso ordinario inaplica una ley por considerarla inconstitucional, o cuando la suspende y remite la cuestión de su inconstitucionalidad en consulta al Tribunal o Corte Constitucional.

d) *Control abstracto*: se produce cuando se juzga la constitucionalidad de la norma con independencia de cualquier aplicación de la misma a un caso concreto,[13] como con frecuencia lo hacen los tribunales constitucionales al conocer una demanda de inconstitucionalidad.

e) *Control concentrado*: cuando el órgano de control es uno solo, generalmente un Tribunal o Corte Constitucional o la Corte Suprema.

f) *Control difuso*: cuando el control se halla disperso entre varios órganos. Este sistema es originario de los Estados Unidos donde los jueces en general ejercen control constitucional.

En Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, se ha producido una combinación de estos distintos tipos de control. Así, por ejemplo, la actual Constitución establece control *a priori* sobre ciertos tratados, y una combinación de control *a posteriori* tanto concreto como abstracto, respecto de la ley y otras normas jurídicas.

12. Para una discusión más amplia de esta tipología desde el punto de vista político en América Latina, puede examinarse: Patricio Navia y Julio Ríos Figueroa, "The Constitutional Adjudication of Latin America", en *Comparative Political Studies*, 38, 2005, pp. 189-217. Para una perspectiva jurídica, Néstor Pedro Sagüés, "Justicia constitucional y control de la ley en América Latina", en Luis López Guerra, coord., *La justicia constitucional en la actualidad*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador / Universidad Carlos III de Madrid / Comisión Europea / Corporación Editora Nacional, 2002.

13. El contraste abstracto entre normas constitucionales e infraconstitucionales no excluye la formulación por parte del juez constitucional de hipótesis o la consideración de situaciones fácticas que le permitan evaluar la eventual violación de derechos constitucionales. Véase María del Carmen Blasco Soto, *La sentencia en la cuestión de constitucionalidad*, Barcelona, Bosch, 1995.

A continuación se desarrolla la caracterización de cada una de las etapas de la evolución del control constitucional en Ecuador en el caso del control de constitucionalidad de la ley, es decir el control abstracto *a posteriori*, que es el de mayor importancia política e histórica en cuanto devela relaciones entre las diversas funciones del Estado.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Soberanía parlamentaria (1830-1945)

Esta etapa se caracteriza por la dispersión del control constitucional entre el Congreso, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. En todo caso es el Congreso el que mantiene el rol de intérprete final de la Constitución. Aunque todos los textos constitucionales incluyen alguna declaración formal, más o menos explícita, de supremacía constitucional, los medios institucionales y procesales contenidos en ellos resultan insuficientes e inadecuados para efectivizar esta supremacía.

A pesar del reconocimiento explícito de la supremacía constitucional, durante este período prevaleció sin cuestionamientos el principio de soberanía parlamentaria. Conforme a este principio, correspondía al Congreso Nacional –como supuesto depositario de la soberanía popular– interpretar de forma final y obligatoria la Constitución. En consecuencia, las constituciones del período establecieron que la inconstitucionalidad de las leyes y de otras normas, conocida por el Consejo de Estado o la Corte Suprema, solo podía ser decidida de forma definitiva, con efecto *erga omnes*, por el Congreso. Esta atribución del Congreso, por tanto, volvía meramente suspensiva las decisiones sobre inconstitucionalidad del Consejo de Estado y de la Corte Suprema.

Control a posteriori abstracto: durante todo el siglo XIX solo la Constitución de 1851 se refiere en términos generales a un mecanismo específico de control constitucional *a posteriori*, distinto al control que ejercía el propio Congreso.[14] Esta Constitución en su artículo 82 atribuye al Consejo de Estado la facultad de "1. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, dirigiendo al Ejecutivo, bajo su responsabilidad, en caso de omisión, las reclamaciones correspondientes hasta por segunda vez; y dar cuenta a la Asamblea Nacional en su próxima reunión". Nótese que la expresión "dirigiendo al Ejecutivo, bajo su responsabilidad" revela que este control se concibió exclusivamente respecto al Ejecutivo, no respecto al Congreso, pues justamente este debía conocer y resolver tales reclamaciones si el Ejecutivo no las observaba.[15] La disposición es, pues, consistente con el principio de soberanía parlamentaria en materia de interpretación constitucional que esa misma Constitución establecía en su artículo 136 y por el cual solo la Asamblea Nacional podía interpretar la Consti-

14. Hugo Ordóñez, *El Tribunal Constitucional ecuatoriano*, Quito, Pudeleco, 2006.
15. Salgado Hernán, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, pp. 34-35.

tución o resolver cualquier duda sobre el alcance de sus disposiciones. Por otra parte, tal control opera exclusivamente respecto a leyes, no se hace mención a otro tipo de normas jurídicas.

Ninguna otra Constitución en el siglo XIX contiene una disposición similar. Solo a vuelta de siglo, en 1906, la Constitución de ese año vuelve a incluir una disposición de este tipo sobre control *a posteriori* en el artículo 98, numeral 1. A diferencia de la Constitución de 1851, en 1906 se otorga al Consejo de Estado la atribución para excitar al cumplimiento de la Constitución no solo al Ejecutivo, sino también "a los tribunales de Justicia y a las demás autoridades". Adicionalmente, el Consejo debe "proteger las garantías constitucionales".

Conviene recordar en este punto que el Consejo de Estado en el Ecuador del siglo XIX fue fundamentalmente un órgano consultivo y asesor del presidente de la República.[16] Algunas constituciones de la primera mitad del siglo XX ampliaron sus funciones jurisdiccionales. Así, la Constitución liberal de 1906 fortaleció las atribuciones constitucionales del Consejo al encargarle la protección de derechos fundamentales. No obstante, su poder estaba limitado a la simple excitativa a aquellos órganos que violaren estos derechos. Una debilidad de competencias que se proyectará más allá de este período en el constitucionalismo ecuatoriano.

Es la Constitución de 1929 la que fortalece las facultades de control constitucional del Consejo de Estado al darle a este la potestad no solo de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes (art. 117, num. 1), sino además la atribución de declarar nulos por inconstitucionales decretos y reglamentos (art. 117, num. 2).[17] Resultan destacables en esta Constitución dos aspectos: 1. el efecto jurídico de la declaratoria del Consejo en cuanto a decretos y reglamentos, pues la posibilidad de declarar la nulidad de los mismos representa un avance respecto a las meras excitaciones u observaciones que el Consejo podía formular según la mayoría de constituciones anteriores; 2. la amplia legitimación activa, esto es la existencia de acción popular para demandar la inconstitucionalidad de estas normas jurídicas expedidas por el presidente.

Surgimiento y desarrollo del Tribunal Constitucional (1945-1996)

Esta etapa se inicia con la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) en 1945 y registra un desarrollo imbuido de avances y retrocesos en el avance del control constitucional, incluyendo incluso por varios años la eliminación del Tribunal de Garantías Constitucionales en 1946. En este período se mantiene tanto la dispersión del control que caracteriza a la etapa anterior como

16. Luis Fernando Torres, por ejemplo, llega a esta conclusión a partir del examen de actas del Consejo de Estado durante las dos primeras décadas del siglo XX. Véase Luis Fernando Torres, *Legitimidad de la justicia constitucional*, Quito, Librería Jurídica Cevallos, 2003, pp. 92-93.
17. Hernán Salgado, "El control de constitucionalidad en la Carta política del Ecuador", en AA. VV., *Una mirada a los tribunales constitucionales*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 170; Hugo Ordóñez, *El Tribunal Constitucional ecuatoriano*, p. 46.

la noción de soberanía parlamentaria, la cual solo hacia el final de esta etapa, en 1992, comienza a cuestionarse explícitamente. En todo caso, la creación del Tribunal y su control por parte del Congreso identifica a esta etapa.

La creación del TGC en 1945 se explica por el contexto político de la época. La revolución del 28 de mayo de 1944, denominada *La Gloriosa*, es el antecedente fundamental y directo de la Constituyente de 1945, que dio origen al primer Tribunal Constitucional en el país. La Constitución de 1945 fue una reacción institucional a las experiencias y amenazas de autoritarismo tanto nacional como internacional de esos años. En el plano nacional se había experimentado el fraude electoral, autoritarismo y corrupción en el gobierno liberal de Arroyo del Río luego de un período de extrema inestabilidad política.[18] La pérdida territorial legitimada por este gobierno en el Protocolo de Río fue el detonante que unificó y movilizó a la oposición a nivel nacional. En el plano internacional, el desarrollo del fascismo y el nazismo en Europa forjó en todo el mundo alianzas de fuerzas políticas dispares e incluso contrarias para oponerse a estas formas de autoritarismo. En el caso ecuatoriano, Alianza Democrática Ecuatoriana, ADE, expresa también ese fenómeno.

En lo doctrinario, la Constitución ecuatoriana de 1945 acusa la influencia directa de la Constitución española de 1932. Aspectos como la ampliación de derechos individuales y sociales, el Congreso unicameral y la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales son influencia directa de la Constitución de la República Española sobre los sectores de izquierda que prevalecieron en la Constituyente ecuatoriana de 1945. No obstante, a diferencia de la Constitución ecuatoriana, la Constitución española establecía más claramente la competencia del Tribunal para conocer "el recurso de inconstitucionalidad de las leyes" (art. 121, lit. a, Constitución española) e incluso introducía "el recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades" (art. 121, lit. b, Constitución española).

Otra influencia doctrinaria sobre la Constitución de 1945 proviene de la Constitución ecuatoriana de 1929. Aunque no se aprecia una influencia directa en materia de control constitucional, esta sí es evidente en materia de derechos sociales. La Constitución de 1945 profundiza el proceso de ampliación de derechos sociales, económicos y culturales iniciado en Ecuador en la Constitución de 1929. En esa línea, la Constitución de 1945 (art. 160, num. 1) establece como primera atribución del Tribunal: "Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, *en especial de las garantías constitucionales*".

Acorde con el contexto histórico arriba descrito, la Constitución ecuatoriana de 1945 buscó un proceso de institucionalización del sistema electoral,[19] así

18. De 1931 a 1944 hay un promedio de un gobierno por año. Para un recuento, véase Guillermo Bossano, *Evolución del Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito, Editorial Universitaria, 1985, p. 169.
19. En esta Constitución se crea el Tribunal Superior Electoral. Véase Agustín Grijalva, *Elecciones y representación política*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 1998, p. 113.

como de regulación y limitación del poder del Ejecutivo[20] mediante mecanismos como la descentralización, la profesionalización de la burocracia y el propio control constitucional. Sobre esto último, los documentos de la época muestran que el Tribunal de Garantías Constitucionales fue concebido por la Constituyente de 1944, y específicamente por los sectores de izquierda predominantes en la Asamblea, como una institución política antes que jurisdiccional, un órgano sustitutivo del Consejo de Estado y orientado principalmente al control del Ejecutivo[21] y no del Congreso.[22] Por esta misma razón, tanto el presidente Velasco Ibarra como ciertos sectores conservadores se opusieron vehementemente a la creación del Tribunal de Garantías, pues fue percibido como una fuente de limitaciones excesivas a los poderes del presidente.[23]

Este fuerte desacuerdo político respecto a la creación y atribuciones del Tribunal de Garantías marcará su desarrollo institucional por décadas. En efecto, apenas un año después, en marzo de 1946, el recién creado Tribunal desapareció al declararse la dictadura de Velasco Ibarra, siendo pocos meses después –en la Constitución de 1946– sustituido por el Consejo de Estado. De esta forma, el Tribunal no pudo beneficiarse –para efectos de su consolidación– de la década de estabilidad institucional que el país vivió de 1948 a 1960. De hecho, luego de su efímera existencia en los años cuarenta tuvieron que pasar veintidós años para que el Tribunal de Garantías reaparezca, aunque debilitado, en la Constitución de 1968.[24] En esta ocasión el Tribunal existió formalmente por unos tres años, hasta junio de 1970 en que Velasco Ibarra se declaró dictador.

20. Se eleva a nivel constitucional la existencia de instituciones como la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría del Estado y la Superintendencia de Bancos.
21. Alfredo Vera, *Anhelo y pasión de la democracia ecuatoriana*, Guayaquil, Casa de la Cultura, 1948, pp. 83-84.
22. El artículo 165 de la Constitución de 1945 mantuvo la disposición de que solo el Congreso podía declarar una norma jurídica como inconstitucional e interpretar la Constitución de modo generalmente obligatorio.
23. Al día siguiente de dictada la Constitución de 1945, Velasco Ibarra expresaba: "El Tribunal de Garantías Constitucionales hará imposible el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Le niega al Ejecutivo toda facultad propia. Lo paraliza, lo mata [...] Toda la desconfianza sobre el Ejecutivo. La infalibilidad para el TGC [...] El TGC es un superejecutivo, un superestado [...] plural, prácticamente irresponsable [...] El TGC con tres representantes de los partidos políticos, un representante de los trabajadores elegido por la Confederación de Trabajadores, un abogado designado por las facultades de Jurisprudencia, resulta una corporación especial, sin genuino carácter estadual ni político". Mensaje de Velasco Ibarra, 6 febrero 1945, en *El 28 de Mayo: balance de una revolución popular*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1946, citado por Silvia Vega, *La Gloriosa*, Quito, El Conejo, 1987, p. 121. Véase también Ximena Sosa-Buchholz, "Velasquismo: The Most Significant Movement in Modern Ecuadorian History", M. A., Dissertation, University of New Mexico, 1990, pp. 126-127.
24. No obstante, una tarea valiosa sería la investigación histórica sobre el control constitucional ejercido por el Consejo de Estado en el período 1948-1960. Ernesto López ha observado que la composición del Consejo de Estado (11 miembros, incluyendo altos funcionarios, a los que se sumaban los ministros de Estado) seguramente volvía muy difícil que sesione y ejerza un eficiente control constitucional. Véase Ernesto López, "Evolución del control constitucional en Ecuador", en *Derecho constitucional para fortalecer la democracia ecuatoriana*, Quito, Fundación Konrad Adenauer, 1999, p. 50.

De esta forma cuando, luego de la dictadura militar, la Constitución de 1978 volvió a crear el Tribunal de Garantías Constitucionales, no existían sino efímeros antecedentes de esta institución, aunque el control constitucional lo habían desarrollado formalmente la Corte Suprema y el Consejo de Estado durante la mayor parte de este período. Esta ausencia de experiencia con el Tribunal, contribuyó seguramente a que la Constitución de 1978 reprodujera los errores del Tribunal de Garantías de los años cuarenta y sesenta: composición política, períodos muy cortos, competencias débiles y subordinación al Congreso. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1983 y 1992 introdujeron algunos cambios, muchos de ellos positivos, como se reseñan a continuación al examinar los tipos de control durante este período.

Control a posteriori abstracto: en cuanto al control de constitucionalidad de la ley, la Constitución de 1945 crea un sistema mixto por el cual el TGC únicamente podía llegar a la suspensión de una ley basado en la petición de un juez o tribunal de última instancia que se ve en el dilema de aplicar esta ley a un caso concreto. No obstante, solo el Congreso podía decidir sobre esta inconstitucionalidad de forma definitiva. Pese a que el Tribunal solamente podía *suspender* la ley, la innovación en 1945 radica en incluir a la ley como objeto de control constitucional, puesto que el Consejo de Estado en la Constitución de 1929 no tenía estas atribuciones, pues controlaba efectivamente solo normas inferiores a la ley (art. 117, num. 2).

Aunque parezca paradójico, la Constitución de 1945 debilita respecto a la Constitución de 1929 el control constitucional de normas inferiores a la ley. En la Constitución de 1929 el Consejo de Estado podía "declarar, *por acción popular, la nulidad* de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo, en contravención a la Constitución y a las leyes de la República" (art. 117, num. 2) (las cursivas son mías). En contraste, en 1945 el Tribunal de Garantías solamente podía *formular observaciones* acerca de esta inconstitucionalidad a la autoridad que haya expedido la norma, y en caso de no ser aceptadas, publicarlas y someterlas a decisión del Congreso (art. 160, num. 2). De la declaratoria de nulidad a la formulación de observaciones hay claramente un debilitamiento de competencias en esta materia. Nótese que en ambos casos –nulidad y observaciones– el objeto de control no era la ley, sino fundamentalmente normas inferiores a la ley expedidas por el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1946 mantiene las atribuciones otorgadas al TGC en 1945, pero en manos del Consejo de Estado. Sin embargo, despoja a este del control constitucional de la ley, y, en franca reiteración del principio de soberanía parlamentaria, establece en el artículo 189, párrafo tres, que "solo al Congreso le corresponde declarar si una ley o Decreto Legislativo son o no inconstitucionales".

Otra diferencia importante radica en que según el artículo 146, num. 2, las observaciones del Consejo de Estado no alcanzan los fallos emitidos por los organismos de la Función Judicial, una exclusión que no consta ni en la Constitución de 1945, ni en la de 1967. Por otra parte, la Constitución de 1946 en el artículo 76 introduce el control constitucional formal, pues asigna a la Corte Suprema la atribución de *suspender una ley* por incumplir *con las formalidades* del proceso de formación de la ley. No obstante, paradójicamente, la Corte debía poner el

asunto en conocimiento del propio Congreso, el que tenía la decisión final. En todo caso este es un antecedente importante de las atribuciones de control constitucional establecidas luego en la Constitución de 1967.

En esta etapa, justamente la Constitución de 1967, artículo 205, numeral 4, marca un hito respecto a este tipo de control al establecer por primera vez en el Ecuador que la Corte Suprema podía y debía "suspender –total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte– los efectos de una ley, ordenanza o decreto que fuere inconstitucional por la forma o por el fondo". Tal medida era luego sometida a decisión del Congreso. Es decir, se trata claramente de control constitucional abstracto y *a posteriori*. Esta fórmula es mucho más precisa que la de constituciones anteriores en cuanto se refiere exclusivamente a inconstitucionalidad y no a ilegalidad. Recordemos además que es esta Constitución (arts. 213 y ss.) la que crea los tribunales contencioso administrativo y fiscal, lo cual ayuda justamente a comenzar a diferenciar el control de la ley del de la Constitución.

La Constitución de 1978 prácticamente no introduce novedades respecto a lo establecido en 1967, pero al ser reformada en 1983 transfiere de la Corte Suprema al Tribunal de Garantías Constitucionales la facultad de suspender los efectos de preceptos inconstitucionales por el fondo y por la forma, para que el Congreso decida luego definitivamente (art. 141, num. 4). Una segunda reforma, en 1992, otorgó tales funciones a una nueva sala constitucional de la Corte Suprema, mientras que las decisiones del Tribunal eran una suerte de primera instancia. La reforma debilitó al TGC y lo enfrentó con la Corte. No obstante, un aporte clave de esta reforma fue la de establecer que "la resolución de la sala será definitiva y de efectos generales" (art. 146, num. 1, Constitución Política de 1998 codificada en 1993); este es un precedente importante de la reforma de 1996.

Desafíos de institucionalización (1995 hasta la actualidad)

Las reformas de 1995 y 1996 y la Constitución de 1998

Esta etapa se inicia con las reformas constitucionales de 1995 y 1996 que declaran al Tribunal Constitucional como instancia final de decisión en materia de control constitucional y priva de este rol al Congreso. Tal competencia es ratificada por la Constitución de 1998. Estas reformas al control constitucional son las más importantes desde el retorno a la democracia en 1978; incluyen, a más del fortalecimiento del Tribunal Constitucional, el establecimiento del amparo, el hábeas data y el Defensor del Pueblo. Innovaciones todas estas que la Constituyente de 1998 simplemente ratifica.

Este período se caracteriza por un mayor desarrollo y estabilidad del carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional, especialmente en cuanto a sus atribuciones y composición. En contraste a las constantes reformas constitucionales y legales que modificaron las atribuciones y composición del organismo en los períodos anteriores, en este tales atribuciones se mantienen y desarrollan.

Sin embargo, persiste la politización partidaria del organismo debido especialmente a la forma de nombramiento, duración del período y mecanismos de remoción de sus integrantes.

Al igual que en 1945, cuando se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales, los años de estas reformas, 1995 y 1996, están marcados por un grave conflicto internacional, gran turbulencia social y cierto consenso político.[25] Si bien ya en 1994 el gobierno de Duran Ballén inicia esfuerzos de reforma constitucional, apuntalados luego mediante una consulta popular, la coyuntura en que estas reformas se aprobaron se extiende hasta 1996 y su estudio permite entender mejor su origen y desarrollo.

El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) inició sus primeros esfuerzos de reforma constitucional en 1994, una vez que su limitado bloque de diputados quedó aún más reducido luego de las elecciones legislativas de mayo de 1994. Confrontado el Ejecutivo con un Congreso dominado por la oposición, y en el afán de impulsar su programa de privatización económica y reforma política, optó por convocar a consulta popular para el 28 de agosto de ese año.

Una de las preguntas de la consulta versaba sobre autorizar al presidente de la República para remitir al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucionales para que las discuta y apruebe en cien días. Paralelamente, el gobierno había conformado una comisión de notables para elaborar un proyecto de reformas constitucionales,[26] comisión que recogió además los resultados de la consulta. Es el proyecto de esta comisión el que incluyó las reformas sobre control constitucional que aquí nos interesan, las cuales fueron luego discutidas por el Congreso conforme se decidió en la consulta popular.

Entre enero y abril de 1995 se producen graves enfrentamientos armados con el Perú, lo cual genera una gran brecha fiscal que el gobierno trata de cubrir recurriendo a medidas de ajuste con altos costos sociales, entre ellas el aumento de precios e impuestos para cubrir el déficit. Estas políticas, a su vez, propician fuertes protestas especialmente de trabajadores del sector público y sectores urbano-marginales. Frente a todo ello, en medio de la movilización social y la crisis de los partidos políticos, el Congreso adopta una actitud inusualmente conciliadora frente al Ejecutivo,[27] lo cual facilita las reformas que estamos estudiando.

Las reformas constitucionales de 1995-1996 no se limitan a fortalecer el control y las garantías constitucionales, sino que tienen un alcance mucho mayor que incluye normas sobre derechos laborales de empleados públicos, seguridad social, descentralización y regulación económica. Los cambios relativos a control

25. "El conflicto sociopolítico: febrero-mayo 1995", en revista *Ecuador Debate*, n.° 35, Quito, Centro Andino de Acción Popular, pp. 21-27.
26. En 1994 el gobierno de Durán Ballén integra una comisión de 14 juristas para preparar un anteproyecto de reformas a la Constitución hasta octubre de ese año; esta propuesta es además enriquecida mediante una consulta popular. En 1995 el Congreso inicia la reforma en base a tal propuesta de reforma, y finaliza sus debates en enero de 1996. Véase Hernán Salgado, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, pp. 48-49.
27. Pese a ello, en octubre de 1995 se desarrolla un juicio político contra el vicepresidente Alberto Dahik.

y garantías constitucionales, no obstante, no pueden explicarse solo como una actualización necesaria[28] para la época, sino que se inscriben en un proceso político más amplio, como se planteará más adelante.

Control a posteriori abstracto: las reformas constitucionales de 1995 y 1996 introducen en este período un cambio fundamental al establecer que la declaratoria de inconstitucionalidad del Tribunal causa ejecutoria y no es susceptible de recurso alguno (art. 176 de la Constitución codificada en 1997 y art. 278 de la de 1998).[29]

El carácter definitivo de las decisiones del Tribunal en este tipo de control es un importante avance considerando lo que venimos advirtiendo de la evolución histórica de sus atribuciones. En su fase inicial en los años cuarenta y setenta del siglo XX, el Tribunal apenas puede *formular observaciones* a las que más adelante se trata de dar fuerza coercitiva mediante la figura del desacato, luego en los ochenta se le atribuye la facultad de suspender preceptos inconstitucionales, en todos los casos siempre hasta que el Congreso –o la Sala Constitucional en 1992– decida definitivamente.

En otras palabras, en Ecuador se ha negado reiteradamente al Tribunal el rol de intérprete final de la Constitución. Aún en la Constitución de 1998 se mantuvo cierta incoherencia e imprecisión conceptual en el artículo 276, numeral 1, cuando dispone que el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad es el de "suspender total o parcialmente" los efectos de preceptos inconstitucionales. En esa misma línea, el artículo 284 hace referencia a interpretación legislativa obligatoria de la Constitución por parte del Congreso. En todo caso, como bien han indicado varios autores,[30] la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley por el Tribunal Constitucional no puede tener jurídicamente *el efecto de suspender los efectos de estas normas*, sino de declarar la *invalidez* de las mismas, pues en este último caso quedan expulsadas del sistema jurídico de forma definitiva.

El control de constitucionalidad de la ley en la Constitución de 2008

Control a posteriori abstracto: en esta materia, el cambio esencial introducido por la Constitución de 2008 está dado por la ampliación de la legitimación activa establecida en el artículo 439. Mientras que el artículo 277 de la Constitución de 1998 lo limitaba al presidente, el Congreso, la Corte Suprema, los gobiernos seccionales, mil ciudadanos o cualquier persona con informe favorable del Defensor del Pueblo; la Constitución de 2008 adopta el sistema de "acción popular", de forma que la acción puede ser propuesta por "cualquier ciudadano o

28. La necesidad de actualización para la época es la tesis de Milton Álava. Véase Milton Álava, *40 años de constitucionalismo*, Quito, Voluntad, 2000, p. 545.
29. También el artículo 14 de la Ley de Control Constitucional establecía que de las resoluciones del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno.
30. Véase, por ejemplo, Jorge Zavala Egas, *Derecho constitucional*, t. 1, Guayaquil, Edino, 1999, p. 192. Luis Ávila, *Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en el Ecuador*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004, p. 51.

ciudadana individual o colectivamente" de forma directa, es decir, sin necesidad del informe positivo del Defensor del Pueblo o con mil firmas de respaldo. Este es el sistema más abierto de acceso a la justicia constitucional en esta materia, adoptado, por ejemplo, también en Colombia. Siendo el más democrático, exigirá de la Corte Constitucional desarrollar adecuadas estructuras institucionales que permitan calificar, con criterio y agilidad, la admisibilidad de tales acciones.

Otro cambio o precisión de importancia está dado por los efectos jurídicos de las declaratorias de inconstitucionalidad de actos normativos. Mientras que los artículos 276, numeral 1, y 278 de la Constitución de 1998 establecían que se "suspenden totalmente o parcialmente los efectos de las normas declaradas inconstitucionales" por el Tribunal Constitucional, el artículo 436, numeral 2 de la Constitución de 2008 establece que la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la "invalidez del acto normativo impugnado". La definición adoptada por la nueva Constitución es técnicamente mucho más adecuada, puesto que el control de constitucionalidad no busca ninguna "suspensión de normas", sino su expulsión del orden jurídico una vez verificada su incompatibilidad con la Constitución.[31]

Una novedad introducida por la Constitución de 2008 en cuanto a control abstracto es el principio de conexidad. Conforme al numeral 3 del artículo 436, la nueva Constitución establece que la Corte Constitucional podrá declarar, de oficio, la "inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento". Esta atribución permitirá a la Corte no permanecer impasible e impotente cuando detecte normas jurídicas inconstitucionales relacionadas directamente con normas jurídicas de las cuales se ha demandado su inconstitucionalidad. La actuación de oficio por un Tribunal Constitucional, como se sabe, es excepcional, pero en este caso la excepción es razonable, puesto que si los jueces ordinarios pueden suspender o inaplicar una norma jurídica en una causa, con mayor razón la Corte Constitucional debe estar facultada para realizar tal control, pero con efectos definitivos dado su carácter de órgano de cierre.[32] En vista de la excepcionalidad de la actuación de oficio, y a efectos de preservar la naturaleza jurisdiccional de la Corte, el ejercicio de esta competencia –en mi criterio– debe limitarse estrictamente a la conexidad en los procesos por demandas de inconstitucionalidad.

Finalmente, la adopción de la inconstitucionalidad por omisión es un importante cambio establecido por la Constitución de 2008 en los mecanismos de control abstracto, si bien la forma tan amplia como se establece permitiría que la inconstitucionalidad por omisión opere también contra las omisiones normativas de actos de autoridad pública violatorias de derechos.

31. Para comentarios doctrinales sobre esta incoherencia en la Constitución de 1998, véase Jorge Zavala Egas, *ibíd.*, p. 192; también Luis Ávila, *ibíd.*, p. 51.
32. El derecho comparado muestra el sentido lógico de esta atribución, así por ejemplo el artículo 78 del Código Procesal Constitucional del Perú establece una facultad similar cuando establece: "La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia".

La Constitución de Montecristi establece en el artículo 436, numeral 10, la facultad de la Corte Constitucional para controlar las inconstitucionalidades por omisión. Aquí, el principio base radica en que la Constitución se puede violar no solo por lo que se hace, sino por lo que se deja de hacer. Esto sucede cuando es la propia Constitución la que incluye un mandato específico a cumplirse en un plazo determinado, como por ejemplo la obligación de dictar determinada ley en un año. Si el legislador omite hacerlo viola la Constitución. En tal situación, la Corte, según la nueva Constitución, podría dictar una normativa provisional.

También en el caso de que la norma jurídica exista pero evidencie graves deficiencias constitucionales, como por ejemplo la omisión de una palabra o frase que la vuelva inconstitucional, la doctrina considera que hay *omisión relativa*, y podría iniciarse este tipo de proceso constitucional. La inconstitucionalidad por omisión ha sido reconocida y regulada vía normativa o jurisprudencial en países como Brasil, Costa Rica, Portugal, Venezuela, Colombia, España, Italia y Alemania.[33]

CONCLUSIONES

Hay varias conclusiones preliminares que pueden sostenerse a partir del examen de la evolución histórica del control constitucional en Ecuador:

1. La temprana y a veces incoherente adopción nominal de modernas instituciones.
2. La discontinuidad temporal en el desarrollo de varias de estas instituciones, y la consiguiente ausencia del desarrollo de tradiciones institucionales.
3. La yuxtaposición y hasta confusión del control jurídico con el político y el social.

33. Sobre el tema, puede verse Iván Castro Patiño, "Inconstitucionalidad por omisión", en *Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional*, Quito, Tribunal Constitucional, 2006. Así como también Diego Andrés Parra, "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas", en *Foro: revista de derecho*, n.° 4, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2005.

Bibliografía

Abramovich, Víctor, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

Acosta, Alberto, "Cualquier restricción a la crítica es el fin del debate público", en Miriam Lang y Alejandra Santillana, comps., *Democracia, participación y socialismo: Bolivia-Ecuador-Venezuela*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo, 2010.

——, "El retorno del Estado: primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas", en *La Tendencia: revista de análisis político*, n.° 13: *Movimiento sociales, mujeres, gobierno*, Quito, FES-ILDIS / Cafolis, abril-mayo 2012.

Acta constitucional de la Provincia del Socorro, agosto 15 de 1810, en Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 4, ff. 66r-67v.

Actas del Serenísimo Colegio Constituyente y Electoral de la Provincia de Cundinamarca. Congregado en su capital la ciudad de Santafé de Bogotá para formar y establecer su Constitución, Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1811.

Adición al *Aviso al Público*, n.° 10, diciembre 1 de 1810, Santafé de Bogotá.

Aguilar, Juan Pablo, "La cuarta función del Estado: análisis de una ficción", en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2009.

Aguirre, Manuel Agustín, *Capitalismo y socialismo: dos sistemas, dos mundos*, Quito, Editorial AC, 1972.

Álava Ormaza, Milton, "¿Ley o código penal de partidos políticos?", en *40 años de constitucionalismo*.

——, *40 años de constitucionalismo*, Quito, Voluntad, 2000.

——, *Teoría del Estado y de la Constitución*, Quito, Universidad Laica Eloy Alfaro, s. a.

Alcalá Galiano, Antonio, "Memorias de D. Antonio Alcalá Galiano", en *Obras escogidas. Recuerdos y Memorias*, Madrid, Atlas, 1955, cap. XXVI.

Alcívar Santos, Orlando, *Comentarios a la Constitución Política del Estado: la Asamblea Itinerante*, Guayaquil, Offset Abad, 1998.

Alexander Rodríguez, Linda, *The Search for Public Policy; Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Berkeley, University of California Press, 1985.

Alfaro, Eloy, "Segundo mensaje del Jefe Supremo de Manabí y Esmeraldas a la Convención Nacional", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes dirigidos por los presidentes y vicepresidentes de la República, jefes supremos y gobiernos provisorios a las convenciones y congresos nacionales*, Guayaquil, Imp. A. Noboa, 1900 (cinco tomos).

——, *Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906*, Quito, Imprenta Nacional.

Almeida, Ileana, *El Estado Plurinacional*, Quito, Abya-Yala, 2008.

Alta, Virginia, Diego Iturralde y M. A. López Bassols, comps., *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Fondo de Desarrollo / Abya-Yala, 1998.

Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen de la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1979.

Andrade Ubidia, Santiago, "La Constitución Política y la administración de justicia", en S. Andrade, J. C. Trujillo y R. Viciano, edits., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2004.

Andrade Ubidia, Santiago, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, edits., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2004.

Andrade, Pablo, "Prólogo", en Luis Verdesoto Custode, *Procesos constituyentes y reforma institucional*, Quito, FLACSO / Abya-Yala, 2007.

Andrade, Roberto, *Sangre, ¿quién la derramó?*, Quito, Imprenta antigua de El Quiteño Libre, 1912.

Andrade, Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2009.

ANH/Q, Serie Gobierno, Pichincha, 1861.

"Antioquia. Acta del Colegio convocado para revisar la Constitución", en *Gazeta Ministerial de la República de Antioquia*, n.° 24, marzo 5 de 1815, Medellín.

Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.

Archivo General de Indias, Sevilla, Indiferente General, 1354.

Archivo General de la Nación, Sección Archivo Anexo, Fondo Historia, t. 11, ff. 249r-251r.

——, Sección Archivo Anexo, Fondo Historia, t. 12, ff. 532, 536-537, 540, 550, 554-555.

——, Sección Archivo Anexo, Fondo Gobierno, t. 19, ff. 139v-140r.

Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 12, ff. 275, 283-284, 305.

Archivos, n.° 5, diciembre de 1972, Bogotá.

Argüelles, Agustín, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes generales y extraordinarias que se instalaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810 hasta que se cerraron en Cádiz el 14 de septiembre de 1813*, Londres, Carlos Wood e hijo, 1835.

Arízaga Vega, Rafael, *Las Constituyentes*, Quito, Fraga, 1998.

"Artículos del pacto solemne de sociedad y unión de entre las provincias que forman el Estado de Quito", Constitución quiteña de 1812, en Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.

"Ascásubi al gobernador de León, 18 y 20 de mayo, 1859", en ANH/Q, Serie Gobierno, León, Comunicaciones, Nos. 11 y 14.

Ávila Santamaría, Ramiro, "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008", en R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez, edits., *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.

——, "Las garantías constitucionales: perspectiva andina", en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.° 25: *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, año IV, México, 2010.

——, "El derecho de la naturaleza: fundamentos", en Alberto Acosta y Esperanza Mar-

tínez, comps., *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*, Quito, Abya-Yala, 2011.
——, *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Quito, Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.
——, "La clasificación de los derechos", en *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
Ávila Santamaría, Ramiro, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, edits., *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.
Ávila, Luis, *Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en el Ecuador*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004.
Ayala Mora, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1982.
——, *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Ediciones La Tierra, 1989.
——, *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional / TEHIS, 1994.
——, "La relación Iglesia-Estado en el Ecuador del siglo XIX", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.° 6, Quito, 1994.
——, "Periodización de la historia del Ecuador", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13: *Ensayos generales II*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995.
——, "El laicismo en la Historia del Ecuador", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.° 8, Quito, 1996.
——, "Las constituciones en la historia del Ecuador", en *Experiencias constitucionales en el Ecuador y el mundo. Memorias del Seminario Internacional de Derecho Constitucional Comparado*, Quito, PROJUSTICIA / CORIEM, 1998.
——, *Manual de Historia del Ecuador*, II, *Época Republicana*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2008.
——, *Ecuador, patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2009, 3.ª ed.
——, "Del neoliberalismo al *socialismo del siglo XXI*", en *Ciencias Sociales: revista de las carreras de Sociología y de Política*, Quito, Universidad Central del Ecuador, n.° 33, 2011.
——, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2011.
——, "La interculturalidad: camino para el Ecuador", en Ariruma Kowii, coord., *Interculturalidad y diversidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2011.
Ayala Mora, Enrique, Fernando Cajías de la Vega y Rosemarie Terán Najas, "Visión prospectiva de la enseñanza de Historia", en *Así se enseña la Historia, para la integración y la cultura de la paz*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.
Ayala Román, Pablo, *El voto de los adolescentes en el Ecuador*, Quito, IDEA / Ediciones La Tierra, 2012.
Bamat, Tomás, *¿Salvación o dominación?: las sectas religiosas en el Ecuador*, Quito, El Conejo, 1986.
Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Madrid, Paidós, 1998.
Benton, Lauren, *A Search for Sovereignty: Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
"Bernardo Dávalos a Roberto de Ascásubi, 11 de mayo, 1859", en ANH/Q, Serie Gobierno, Chimborazo, 1854, n.° 12.
Biblioteca de Autores Españoles, LXIV, Madrid, Atlas, 1953.

Blasco Soto, María del Carmen, *La sentencia en la cuestión de constitucionalidad*, Barcelona, Bosch, 1995.

Blom, Philip, *Gente peligrosa. El radicalismo olvidado de la Ilustración europea*, Barcelona, Anagrama, 2012.

Bobbio, Norberto, "El futuro de los derechos humanos", en *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Madrid, Gedisa, 1981.

Bolívar, Ligia, "Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes", en Sonia Picado S., Antônio A. Cançado Trindade y Roberto Cuéllar, comps., *Estudios básicos de derechos humanos*, Serie Estudios de Derechos Humanos, tomo V, San José, IIDH, 1996.

Bolívar, Simón, "Discurso de Angostura", en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1971.

Borja y Borja, Ramiro, *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.

Borja, Luis Felipe, *Estudios sobe el Código Civil Chileno*, 7 vols., París, A. Roger y F. Chernoviz, 1901.

Borrero Manuel María, *El coronel Antonio Vega Muñoz*, Cuenca, Austral, 1957.

Bossano, Guillermo, *Evolución del Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito, Editorial Universitaria, 1985.

Breilh Paz y Miño, Jaime, y Fanny Herrera, *El proceso juliano: pensamiento, utopía y militares solidarios*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2012.

Bushnell, David, *Colombia, una nación a pesar de sí misma: desde los tiempos precolombinos hasta nuestros días*, Bogotá, Planeta, 1999.

Bustos Lozano, Guillermo, "El Bicentenario: legados y nuevas perspectivas", en Guillermo Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*, El Comercio / Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.

Butler, Judith, *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Calle, Manuel J., *Charlas de Ernesto Mora*, s. f.

Cardoso Galué, Germán, *Michoacán en el siglo de las luces*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1973.

Carrera Damas, Germán, "República monárquica o monarquía republicana", en *Historia de América Andina*, vol. 4, *Crisis del régimen colonial e independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Libresa, 2003.

Carrión, Benjamín, *Cartas al Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1988.

Carta de Antonio Arboleda a Camilo Torres, mayo 20 de 1810, en Archivo Histórico Javeriano, Fondo Camilo Torres, carpeta 14, f. 27v.

Carta de Camilo Torres a su tío Ignacio Tenorio, mayo de 1810, en Guillermo Hernández, comp., *Proceso histórico del 20 de Julio de 1810*, Bogotá, Banco de la República, 1960.

Carta de José Acevedo y Gómez, julio 19 de 1810, en Adolfo León Gómez, *El Tribuno de 1810*, Bogotá, Biblioteca de Historia Nacional, 1910.

Carta de José Gregorio Gutiérrez, mayo 19 de 1811, en Isidro Vanegas, comp., *Dos vidas, una revolución. Epistolario de José Gregorio y Agustín Gutiérrez Moreno (1808-1816)*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2011.

"Cartagena 14 de Junio", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 10, junio 18 de 1812.

"Cartagena", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 17, agosto 6 de 1812.

Castellanos, Gabriela, "Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna", en Patricia Tovar Rojas, edit., *Familia, género y antropología: desafíos y transformaciones*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003.

Castro Patiño, Iván, "Inconstitucionalidad por omisión", en *Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional*, Quito, Tribunal Constitucional, 2006.
Charry, Gabino, comp., *El centenario de Neiva. 1814-1914*, Garzón, Tipografía de la Diócesis, 1914.
Chiriboga Zambrano, Galo, y Hernán Salgado Pesantes, *Derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana*, Quito, ILDIS, 1995. También Judith Salgado, *Son nuestros derechos: derechos humanos y garantías constitucionales*, Quito, INREDH, 2000.
Chust, Manuel, "De esclavos, encomenderos y mitayos. El anticolonialismo en las Cortes de Cádiz", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, n.° 11 (2), Summer, 1995.
——, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, UNED / UNAM, 1999.
Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, *¿Sabías que...? Un glosario feminista*, Quito, Manthra Editores, 2011.
CONAIE, *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*, Quito, Abya-Yala, 1989.
Concilio Vaticano II 1962-1965, *La Iglesia en el mundo de hoy: estudios y comentarios a la Constitución Gaudium et Spes*, Madrid, Studium, 1967.
Constitución de la República del Ecuador, 1835, art. 2, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*.
Constitución de la República del Ecuador, 1843, art. 5, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*.
——, 1850, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, art. 1.
——, 1869, art. 102, Quito, Imprenta Nacional.
——, 1878, art. 8, Ambato, Imprenta Nacional.
——, 1884, art. 14, anexo con las reformas de 1887, Quito, Imprenta del Gobierno, 1887.
——, 1897, en Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*.
——, Gaceta Constituyente, 2008, art. 1.
Constitución de Mariquita, Santafé de Bogotá, Imprenta del Estado, 1815.
Constitución del Estado del Ecuador, 1830, art. 7, en E. Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 15, *Documentos de la Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995.
Constitución Política de la República del Ecuador dictada por la Asamblea Nacional de 1928-29, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1938, art. 6.
Constitución Política de la República del Ecuador, 1978 (Codificación de 1997, art. 1).
——, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1906, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 2.
——, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1946, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 4.
Constitución Política del Estado Ecuatoriano, Asamblea Nacional Constituyente de 1966-1967, Quito, Registro Oficial n.° 133, mayo 25, 1967, art. 85.
"Cuaderno de Díez Abaltrán", en José Rumazo, edit., *Documentos para la historia de la Audiencia de Quito. Pedro Vicente Maldonado*, vol. VI, Madrid, 1949.
Cueva, Agustín, *El capitalismo ecuatoriano contemporáneo en funcionamiento*, Guayaquil, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Guayaquil, 1978.
——, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Editorial AC, 1981.
Dávalos, Daniela, "¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008", en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
De Castro, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza, 1981.

"Decreto de García Moreno, 26 de octubre, 1860", en ANH, Serie Gobierno, Pichincha, 1860, n.° 35.
"Decreto de García Moreno", en BCE/FJJC, libro 01459, n.° 5.
Decretos de 4 de mayo, 6 y 11 de septiembre de 1814. *Reales Decretos de Fernando VII*, vol. II, vol. IX.
De Finestrad, Joaquín, *El vasallo instruido en el estado del Nuevo Reino de Granada y en sus respectivas obligaciones* [1789], Bogotá, Universidad Nacional, 2000.
De Foronda, Valentín, "Carta sobre lo que debe hacer un príncipe que tenga colonias a gran distancia" (1800), en V. de Foronda, *Escritos políticos y constitucionales*, Bilbao, UPV / EHU, 2002.
De la Torre Reyes, Carlos, *La revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1990.
De Pombo, Miguel, *Constitución de los Estados Unidos de América. Según se propuso por la Convención tenida en Filadelfia el 17 de Septiembre de 1787 y ratificada después por los diferentes Estados con las últimas adiciones, precedida de las actas de Independencia y Federación, traducidas del inglés al español por el Ciudadano Miguel de Pombo, e ilustradas por el mismo con notas y un discurso preliminar sobre el sistema federativo*, Santafé de Bogotá, Imprenta Patriótica, 1811.
De Torres y Peña, José Antonio, "Oración que en la solemne fiesta de acción de gracias a Dios Nuestro Señor por las señaladas victorias que por el patrocinio de María Santísima Nuestra Señora consiguieron las armas españolas contra los ejércitos del usurpador Napoleón Bonaparte", Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1809.
Deler, Jean-Paul, *Ecuador, del espacio al Estado nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / IFEA / Corporación Editora Nacional, 2007.
Derozier, Albert, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, Turner, 1978.
Diario Bahía de Cádiz, 26/4/2012, "México se acerca a Cádiz con el Doce", Redacción.
Diario de los trabajos de la convención nacional reunida en la capital de la república el año de 1861, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861.
Diario de Sesiones de Cortes, 9 de marzo de 1837.
——, 10 de marzo de 1837.
Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes, 12 de febrero de 1837, apéndice al número 112.
Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 10/01/1812.
Diario de Sesiones, sesión de 5 de septiembre de 1811.
Diario de Sesiones. Comisión Ultramarina. 12 de marzo 1811. Congreso de los Diputados, Madrid.
Diario *El País*, 19/3/2012, "Rajoy echa mano de la Constitución de 1812 parta justificar sus reformas", Redacción.
Dictamen del Síndico Procurador de Santafé, José Gregorio Gutiérrez, acerca del poder que debe darse al diputado del Reino, octubre 9 de 1809, en Biblioteca Nacional, VFDU1-80, pza. 5.
"Documentos relativos a la ocupación de Tenerife. Núm. 4", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 38, suplemento, diciembre 31 de 1812.
Duquesne, José Domingo, "Oración por la tranquilidad pública, pronunciada en la Santa Iglesia Catedral Metropolitana de esta Muy Noble y Leal Ciudad de Santafé de Bogotá el día 24 de Setiembre de 1809 a insinuación del Excmo. Señor Virrey Gobernador y Capitán General de este Nuevo Reyno de Granada", Santafé de Bogotá, Imprenta Real, 1809.
Dussel, Enrique, *Política de la liberación, historia mundial y crítica*, Madrid, Trotta, 2007.
Dym, Jordana, "Ville set frontières: definir un territoire souverain pour la Fédération de l'Amérique centrale, 1821-1843", en F. Morelli, C. Thibaud y G. Verdo, edits., *Les*

empires atlantiques des Lumières au Libéralisme (1763-1865), Rennes, Presses Universitaires de Reennes, 2009.
Echeverría, Julio, "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano", en Julio Echeverría y César Montúfar, edits., *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala, 2008.
Echeverría, Julio, y César Montúfar, edits., *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala / Diagonal, 2008.
"Edicto exortatorio del Illmo. Dr. Dn. José Pérez Calama sobre la execución del Auto de Buen Gobierno que en 9 de Agosto mandó publicar el M.Y.S. Dn Luís Muñoz de Guzmán, actual presidente de esta Audiencia" (Quito, 1 de septiembre de 1791), en *Anales de la Universidad de Quito*, n.° 59 (1893), pp. 392-400, y n.° 60 (1893).
Eguiguren Valdivieso, Genaro, *El Gobierno federal de Loja: la crisis de 1858*, Quito, Corporación Editora Nacional / Municipio de Loja, 1992.
Eisler, Riane, *Placer sagrado: nuevos caminos hacia el empoderamiento y el amor*, vol. 2, Santiago, Editorial Cuatro Vientos, 1993.
El Argos Americano, n.° 53, septiembre 23 de 1811, Cartagena.
El Buen Patriota, "Observaciones que dirige un amigo a otro que le pregunta sobre la actual situación del Reyno en Agosto de 1810", Cartagena, s. e., 1810, p. 3, en Biblioteca Nacional, Fondo Pineda 184, pza. 8.
El Comercio, Quito, 26 de junio de 1908.
"El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995", en revista *Ecuador Debate*, n.° 35, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
El Globo, n.° 1584, Guayaquil, 30 de noviembre de 1992.
El Periodista Digital, 23 de marzo, 2011.
El suicidio del señor coronel don Antonio Vega Muñoz, Guayaquil, imprenta de El Tiempo, 1907.
"Estados de Bogotá", en *Gazeta de Caracas*, n.° 371, septiembre 27 de 1811.
Estrella Vintimilla, Pablo, "La crisis de la Conciencia Nacional Oligárquica y la conformación de una conciencia nacional democrática en América Latina y el Ecuador", en *Literatura y cultura nacional en el Ecuador*, Cuenca, CCE / IDIS, 1985.
Exposición de la Provincia de Cartagena a las demás de la Nueva Granada respecto a la reunión del Congreso del Reino, septiembre 19 de 1810, en Archivo Histórico José Manuel Restrepo, fondo I, vol. 7, f. 43v.
Facio, Alda, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal", en Alda Facio y Lorena Fríes, edits., *Género y Derecho*, Santiago, Ediciones LOM, 2000.
Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado laico, Quito, Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1980.
Fernández Madrid, José, "Concluyen las reflexiones sobre nuestro Estado", en *El Argos Americano*, n.° 13, diciembre 24 de 1810, Cartagena.
Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993.
Filangieri, Gaetano, *La Scienza della legislazione* [1780-1791], edición crítica coordinada por Vincenzo Ferrone, 7 vols., Venezia, Centro di Studi sull'Illuminismo Europeo, 2004, vol. II.
Flor, Manuel Elicio, *Juristas y sociólogos*, Biblioteca Ecuatoriana Mínima, México, J. M. Cajica, 1960.
Flores a García Moreno, 16 de enero 1861, en BEAEP, rollo 35.
Flores, Juan José, "Mensaje del Presidente al Congreso Nacional, 1841", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I.
Flórez Estrada, Álvaro, *Examen imparcial de las disensiones entre la América y la España*, Cádiz, Imprenta de Manuel Ximénez Careño, 1812.

Fontana, Josep, *De en medio del tiempo. La segunda restauración española, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2006.

Foucault, Michel, *Historia de la Sexualidad*, 1: *La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1977.

Fraser, Nancy, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New Directions in critical theory, New York, Columbia University Press, 2010.

Freile, Carlos, "Los hermanos Espejo: sabios y mártires", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.

García de Toledo, José María, *Defensa de mi conducta pública y privada contra las calumnias de los autores de la conmoción del once y doce del presente mes*, Cartagena, Imprenta del Consulado, 1811.

García Fernández, Javier, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

García Moreno, Gabriel, "Mensaje a la convención de 1969", citado por Enrique Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador* II, *Época Republicana*.

Garriga, Carlos, "Constitución Política y Orden Jurídico: el efecto derogatorio de la Constitución de Cádiz", en Carlos Garriga y Marta Lorente, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Gobierno del Ecuador, *Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador*, 1972.

Goetschel, Ana María, comp., *Orígenes del feminismo en el Ecuador: antología*, Quito, CONAMU / FLACSO / MDMQ, 2006.

Graciarena, Jorge, "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis", en Pablo González Casanova, coord., *El Estado en América Latina: teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990.

Granda Aguilar, Víctor, *En defensa del laicismo. Impugnación constitucional a la Ley de libertad educativa de las familias del Ecuador*, Quito, Partido Socialista Ecuatoriano, 1995.

Grijalva Jiménez, Agustín, *Elecciones y representación política*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 1998.

——, "Las garantías de los derechos en 2010", en *Develando el desencanto: informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, Quito, UASB-PADH / Abya-Yala, 2011.

——, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

——, prólogo del libro de Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Quito, Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.

——, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

——, "Las garantías de los derechos en 2011", en *Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, Quito, UASB-PADH, 2012.

Gutiérrez, Daniel, *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*, Bogotá, Universidad Externado, 2010.

Gutiérrez, Daniel, comp., *Las asambleas constituyentes de la independencia*, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia / Universidad Externado, 2010.

Guzmán, Marco Antonio, *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / GTZ / Corporación Editora Nacional, 1994.

Halperín Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969.

Halperin, David, "The Queer Politics of Michel Foucault", en *Saint Foucault: Towards a Gay Hagiography*, New York, Oxford University Press, 1995.

Henderson, Peter V. N., *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*, Austin, University of Texas Press, 2008.
Hernández, Guillermo, comp., *Proceso de Nariño*, t. I, Bogotá, Presidencia de la República, 1984.
Hespanha, Antonio Manuel, *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*, Lisboa, Publicacoes Europa-America, 1997.
Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, Grijalbo / Mondadori, 1991.
Hurtado, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977.
Hurtado, Osvaldo, *Una Constitución para el futuro*, Quito, FESO, 1998.
Jaramillo Alvarado, Pío, *El indio ecuatoriano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.
Jaramillo, Isabel Cristina, "La crítica feminista al derecho", en R. Ávila, J. Salgado y L. Valladares, comps., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / UNIFEM / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.
Jiménez de Vega, Mercedes, *La mujer en la historia del Ecuador*, Quito, CECIM, 1998.
Karolys Baca, Marco, *La Batalla del Chasqui*, en el blog: viteka.wordpress.com, 28-09-2010.
La Bagatela, n.º 30, 32, enero 19, febrero 2 de 1812, Santafé de Bogotá.
Landázuri Camacho, Carlos, "Crisis del antiguo régimen e invasión napoleónica a España", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
——, "La segunda Junta Quiteña, 1810-1812", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Larrea Holguín, Juan I., *Historia del Derecho ecuatoriano*, Guayaquil, Editorial Justicia y Paz, 1996.
Lasalle, José María, *Liberales. Compromiso cívico con la virtud*, Madrid, Debate, 2010.
León, Magdalena, *Derechos sexuales y reproductivos: avances constitucionales y perspectivas en Ecuador*, Quito, FEDAEPS, 1999.
"Ley de Municipios, 4 de junio 1861", en AHN/Q, Serie Gobierno Pichincha, s. n.
Loor, Wilfrido, *Cartas de Gabriel García Moreno*, 4 vols., Quito, La Prensa Católica, 1956.
——, *Los Jesuitas en el Ecuador: su ingreso y expulsión, 1850-1852*, Quito, La Prensa Católica, 1959.
——, *La victoria de Guayaquil*, Quito, La Prensa Católica, 1960.
López Cancelada, Juan, *Ruina de la Nueva España si se declara el comercio libre con los extranjeros. Exprésanse los motivos*, Cádiz, Imprenta de Manuel Santiago de Quintana, 1811; y José Cayetano Foncerrada, *Comercio libre vindicado de la nota de ruinoso a la España y las Américas*, Cádiz, Imprenta Requena, 1811.
López, Ernesto, "Evolución del control constitucional en Ecuador", en *Derecho constitucional para fortalecer la democracia ecuatoriana*, Quito, Fundación Konrad Adenauer, 1999.
Lozano, Jorge Tadeo, comp., *Documentos importantes sobre las negociaciones que tiene pendiente el Estado de Cundinamarca para que se divida el Reyno en departamentos*, Santafé de Bogotá, Imprenta Real de D. Bruno Espinosa de los Monteros, 1811.
"Luis Malo a Flores, 16 de enero 1861", en BCE/FJJC, libro 00015, n.º 56.
MacDonald Spindler, Frank, *Nineteenth Century Ecuador: An Historical Introduction*, Fairfax, VA, George Mason University Press, 1987.
Maiguashca, Juan, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", Juan Maiguashca, edit., *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC / IFEA, 1994.
——, "The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order",

en Eduardo Posada-Carbó, edit., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, London, University of London, 1996.
Mannoni, Stefano, *"Une et indivisible". Storia dell'accentramento administrativo in Francia*, Milano, Giuffré, 1994.
Marchena F., J., "Revolución, representación y elecciones. El impacto de Cádiz en el mundo andino", en *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, n.° 19, Quito, 2003.
Martínez Jaime, Patricio, *Guayaquil, noviembre de 1922*, Quito, CEDIS, 1988.
Martínez Pérez, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
McDowell, Linda, *Género, identidad y lugar: un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Cátedra, 1999.
Meacham, J. Lloyd, *Church and State in Latin America: A History of Politico-Ecclesiastical Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966.
Medina Castro, Manuel, "Proceso evolutivo del electorado nacional", en Enrique Ayala Mora, edit., *La historia del Ecuador: ensayos de interpretación*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.
Mejía Lequerica, José, *Discursos en las Cortes Españolas de 1810 a 1813*, Guayaquil, Tipografía El Vigilante, 1909.
Memoria de Guerra y Marina, 1856.
"Miguel Heredia a Flores, 16 de enero 1861", en BCE/FJJC, libro 000157, n.° 55.
"Mompós Septiembre 20 de 1812", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 28, octubre 22 de 1812.
Montalvo, Juan, *Mercurial Eclesiástica*, Ambato, Instituto de Cultura Hispánica, s. f., edición facsimilar de la de 1882.
Montesquieu, Barón de, *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Albatros, s. f.
Morán Ortí, Manuel, "La formación de las Cortes (1808-1810)", y, Juan Ignacio Marcuello, "Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea", en Miguel Artola, edit., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
Morelli, Federica, "La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto", en *Revista de Indias*, vol. LXII, n.° 225, 2002.
——, "Tras las huellas perdidas de Filangieri: nuevas perspectivas sobre la cultura política constitucional en el Atlántico hispánico", en *Historia Contemporánea*, n.° 33, 2006.
——, "La redefinición de las relaciones imperiales: en torno a la relación reformas dieciochescas/independencia en América", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, 2008. [On line], 17 mayo 2008.
——, "De la ciencia del comercio a la ciencia de la legislación: la ruta napolitana hacia la reforma de la monarquía (siglo XVIII)", en A. Dubet y J. J. Ruiz Ibáñez, edits., *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII). Dos modelos políticos?*, Madrid, Casa de Velázquez, 2010.
Moreno Egas, Jorge, "El clero en la Independencia", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Muñoz Borrero, Eduardo, *En el Palacio de Carondelet: gobernantes ecuatorianos del presidente Flores al presidente Borja, 1830-1988*, Quito, Artes Gráficas Señal, 1988.
Navia, Patricio, y Julio Ríos Figueroa, "The Constitutional Adjudication of Latin America", en *Comparative Political Studies*, 38, 2005.
Nino, Carlos Santiago, "Introducción", en *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 2005, 2.ª ed.
"Noticias del Reino", en *Gazeta de Cartagena de Indias*, n.° 22, septiembre 10 de 1812.
Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, USA, Basic Books, 1974.
Núñez Sánchez, Jorge, *La guerra interminable: Estados Unidos contra América Latina*, Quito, CEDIS-CEDEP, 1988, fascículo 4.

Oficio de Joaquín Camacho, noviembre 4 de 1811, en Real Academia de la Historia, Madrid, Colección Pablo Morillo, sig. 9/7648, leg. 5, a), f. 84.
Ojeda Segovia, Lautaro, *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*, Quito, CEPLAES / Abya-Yala, 2000.
Olmedo, José Joaquín de, *Páginas de José Joaquín de Olmedo. Discurso contra la mita y toda servidumbre feudal*, Biblioteca Ecuatoriana de Escritores, Guayaquil, Libertad y Tierra, 1974.
Ordóñez, Hugo, *El Tribunal Constitucional ecuatoriano*, Quito, Pudeleco, 2006.
Ortiz Crespo, Gonzalo, "Panorama histórico del período 1875-1895", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, *Época Republicana I: el Ecuador. 1830-1895*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1990.
Ortuño, José Vicente, *El Estado Orgánico*, Quito, Editorial La Unión Católica, 1956.
Ospina Peralta, Pablo, "Los indígenas y la insurgencia quiteña (1809-1814)", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Padilla, Washington, *La Iglesia y los dioses modernos: historia del protestantismo en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional / Fraternidad Teológica Latinoamericana, 1989.
Paine, Thomas, *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine, treinta años ha, por Thomas Paine*, traductor Manuel García de Sena, Filadelfia, Imprenta de T. y J. Palmer, 1811.
Palti, Elías, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
Papel Periódico de Santafé de Bogotá, n.° 161-171, octubre 10 a diciembre 19 de 1794.
Pareja Diezcanseco, Alfredo, *Historia de la República*, tomo I, Guayaquil, Ariel, 1974.
——, *Historia de la República*, Quito, Editorial Universitaria, 1979.
——, *La hoguera bárbara*, Quito, Libresa, 1997.
Parra, Diego Andrés, "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas", en *Foro: revista de derecho*, n.° 4, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2005.
Pateman, Carole, "Críticas feministas a la dicotomía público/privado, en R. Ávila, J. Salgado y L. Valladares, comps., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / UNIFEM / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.
Paz y Miño Cepeda, Juan J., edit., *Asamblea Constituyente y economía. Constituciones en Ecuador*, Quito, Abya-Yala / Taller de Historia Económica, 2007.
Paz y Miño Cepeda, Juan J., y Diego Pazmiño, "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica", en *Nueva Constitución*, Quito, ILDIS-FES / Revista La Tendencia, 2008.
Peralta Rosales, César, *Un centenario y una infamia*, Quito, Ed. Rumiñahui, 1956.
Pérez Calama, José, *Plan de Estudios*, Quito, Imprenta Raymondo Salas, 1791.
Pérez Concha, Jorge, *Vargas Torres*, Guayaquil, Editorial Jouvin, 1937.
Pérez Guerrero, Alfredo, *Esquicios de la Universidad y de la patria*, Quito, Universidad Central, 1955.
——, *Moral individual: teoría de los valores*, Quito, Llanganate Editores, 1997.
Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
Pérez Vejo, Tomás, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Oviedo, Nobel, 1999.
Pérez, José Manuel, *Antonio Caballero y Góngora. Virrey y Arzobispo de Santa Fe 1723-1796*, Bogotá, Ediciones del Concejo de Bogotá, 1951.
Peset, Mariano y José Luis, "Legislación contra liberales en los comienzos de la década absolutista, 1823-1825", *Anuario de historia del derecho español*, Madrid, 1967.

"Plan de Gobierno", adoptado en Cuenca, en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 15, *Documentos de la Historia del Ecuador*.

Plaza Gutiérrez, Leonidas, "Mensaje al Congreso de 1904", en A. Novoa, *Recopilación del mensajes...*, vol. V.

——, "Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1903", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, vol. V, Guayaquil, Imprenta de El Telégrafo.

Poder enviado por el Ayuntamiento de Popayán al diputado del Reino, octubre de 1809, en Archivo Central del Cauca, t. 55, ff. 51v-52r.

Portillo, José María, "Entre la historia y la economía política: orígenes de la cultura del constitucionalismo", en Carlos Garriga, coord., *Historia y Constitución. Trayectorias del constitucionalismo hispano*, México, CIDE / Instituto Mora / El Colegio de México / El Colegio de Michoacán / ELD / HICOES, 2010.

Proaño, Leonidas, *Creo en el hombre y en la comunidad. Autobiografía*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1989.

Proyecto de Constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución, Cádiz, 1811.

"¿Qué Asamblea Constituyente demandamos?", en revista *Renovación*, n.º 9, Cuenca, noviembre-diciembre 2005.

Quintero, Rafael, "El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX", en *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, Nos. 7-8.

Ramírez Gallegos, Franklin, "Proceso constituyente y tránsito hegemónico", en *Nueva Constitución*, Quito, ILDIS-FES / Revista La Tendencia, 2008.

Ramón Valarezo, Galo, *El regreso de los runas*, Quito, Comunidec / Fundación Interamericana, 1993.

Reforma de la Constitución publicada en el Registro Oficial n.º 142-S, de 1 septiembre de 1997.

Reglamento Provisorio de Gobierno, redactado y firmado por José Joaquín de Olmedo, su presidente, Guayaquil, 11 de noviembre de 1820, José Joaquín de Olmedo, *Poesía-Prosa*, Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Puebla, Cajica, 1960.

Repertorio Histórico, año 5, n.º 5-8, agosto 11 de 1913, Medellín.

República del Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Gaceta Constitucional, art. 1.

República del Ecuador, *Código Civil*, Quito, Imprenta de los huérfanos de Valencia por M. R. Jiménez, 1860.

——, *Diario de los trabajos de la Convención Nacional reunida en la Capital de la República el año de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861.

——, *Constitución Política de la República del Ecuador expedida por la Asamblea Nacional de 1938*, Libro Auténtico de Legislación, Quito, 1938, Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, art. 2.

——, *Constitución Política de la República del Ecuador dictada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-45 y promulgada el 6 de marzo de 1945*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1945, art. 1.

Reyes Salazar, Natacha, *Hombres públicos, mujeres privadas. Género, democracia y ética ciudadana*, Quito, Eskeletra, 1999.

Ribón, Francisco de Paula, *Estadística de Mompós*, Mompós, Imprenta de la Palestra, 1880.

Robalino Dávila, Luis, *Orígenes del Ecuador de hoy*, IV, *García Moreno*, Puebla, Cajica, 1967.

——, *Orígenes del Ecuador de hoy*, VI, *Diez años de civilismo*, Puebla, Cajica, 1967.

Robertson, John, *The case for the Enlightenment. Scotland and Naples 1680-1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Rocafuerte, Vicente, "Mensaje del Jefe Supremo del Ecuador a la Convención reunida en Ambato, 1835", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I.

——, "Mensaje al Congreso de 1839", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo I.
Rodas, Germán, *Partido Socialista, casa adentro: aproximación a sus dos primeras décadas*, Quito, Ediciones La Tierra, 2006.
Rosero, Rocío, María Pilar Vela y Ariadna Reyes Ávila, *De las demandas a los derechos: las mujeres en la Constitución de 1998*, Quito, AH/editorial, 2000.
Rosero, Rocío, y Solanda Goyes, *Los derechos de las mujeres en la Constitución de 2008*, en http://asambleamujeresquito.blogspot.com/2008/10/los-derechos-de-las-mujeres-en-la.html.
Rueda Novoa, Rocío, "Los afrodescendientes en la Independencia", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Ruiz, Alicia E. C., Presentación "De las mujeres y el derecho", en Alicia E. C. Ruiz, comp., *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000.
Sagüés, Néstor Pedro, "Justicia constitucional y control de la ley en América Latina", en Luis López Guerra, coord., *La justicia constitucional en la actualidad*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador / Universidad Carlos III de Madrid / Comisión Europea / Corporación Editora Nacional, 2002.
Salgado Álvarez, Judith, "Género y derechos humanos", en *Foro: revista de derecho*, n.° 5, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.
——, *La reapropiación del cuerpo: derechos sexuales en Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2008.
——, "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución Política del Ecuador", en S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*.
——, *Manual de formación. Género y derechos humanos*, elaborado con el apoyo del Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.
Salgado, Hernán, "El control de constitucionalidad en la Carta Política del Ecuador", en AA. VV., *Una mirada a los tribunales constitucionales*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995.
——, "Teoría y práctica del control político", en AA. VV., *Temas de Derecho constitucional*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2003.
——, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador / Universidad Carlos III de Madrid / Comisión Europea / Corporación Editora Nacional, 2004.
Salvador Lara, Jorge, *Breve historia contemporánea del Ecuador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
Sanders, James E., *Contentious Republicans: Popular Politics, Race and Class in Nineteeth Century Colombia*, Durham, Duke University Press, 2004.
"Santafé 20 de Enero de 1811", en *Semanario Ministerial del Gobierno de la Capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada*, n.° 2, febrero 21 de 1811.
Santos, Boaventura de Sousa, "El Estado plurinacional, puerta para una sociedad democrática", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comps., *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*, Quito, Abya-Yala, 2009.
Scott, Joan W., "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas, comp., *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2003.
Semanario Ministerial del Gobierno de la Capital de Santafé en el Nuevo Reyno de Granada, n.° 15, mayo 23 de 1811.
Silva Portero, Carolina, "¿Qué es el buen vivir en la Constitución?", en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Sinkin, Richard N., *The Mexican Reform, 1855-1876: a study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.
Sosa-Buchholz, Ximena, "Velasquismo: The Most Significant Movement in Modern Ecuadorian History", M. A., Dissertation, University of New Mexico, 1990.
"Socorro", en *Diario Político de Santafé de Bogotá*, n.º 29, diciembre 4 de 1810.
Terán Najas, Rosemarie, "Panorama social y político de la Audiencia de Quito en el s. XVIII", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Tindal, George B., David E. Shi, *Historia de los Estados Unidos*, tomo I, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
Tobar Donoso, José, "Pedro José Arteta", en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937.
Tobar Donoso, Julio, "Las relaciones entre la Iglesia y el Estado ecuatoriano", en *Monografías históricas*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1937.
——, "Desarrollo constitucional de la República del Ecuador", en Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1995.
Toreno, Conde de, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, en *Biblioteca de Autores Españoles*, LXIV, Madrid, Atlas, 1953.
Torres, Camilo, "Representación del Cabildo de Bogotá Capital del Nuevo Reino de Granada a la Suprema Junta Central de España, en el año de 1809", Bogotá, Imprenta de N. Lora, 1832.
Torres, Luis Fernando, *Legitimidad de la justicia constitucional*, Quito, Librería Jurídica Cevallos, 2003.
——, "El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi", en S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini, edits., *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*.
Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.
Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2006, 2.ª ed.
——, "Entrevista", en Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Ayala Mora, comps., *El silencio ante un atropello es imposible: estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2012.
"Tunja 18 de Octubre", en *Diario Político de Santafé de Bogotá*, n.º 37, enero 1 de 1811.
Urvina, José María, "Mensaje al Congreso, 1854", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo II.
——, "Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1854", en A. Novoa, *Recopilación de mensajes...*, tomo II.
Valencia Llano, Alonso, "El movimiento del 10 de agosto de 1809", en G. Bustos Lozano, edit., *La Revolución de Quito 1809-1812*.
Valladares, Lola, "Entre discursos e imaginarios: los derechos de las mujeres ecuatorianas en el debate de la Asamblea Nacional de 1998", tesis, FLACSO, Quito, 2003.
Van Aken, Mark, "The Lingering Death of Indian Tribute in Ecuador, 1857", en *HAHR*, vol. 61, n.º 3, agosto 1981.
——, *King of the Night: Juan José Flores and Ecuador*, Berkeley, University of California Press, 1989 (trad. cast.: *El rey de la noche: Juan José Flores y el Ecuador, 1824-1864*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1994).
Vanegas, Isidro, "De la actualización del poder monárquico al preludio de su disolución:

Nueva Granada, 1808-1809", en Roberto Breña, coord., *En el umbral de las revoluciones hispánicas: el bienio 1808-1810*, México, El Colegio de México / CEPC, 2010.
——, *Plenitud y disolución del poder monárquico en la Nueva Granada*, t. 1, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2010.
——, "La Constitución de Cundinamarca: primera del mundo hispánico", en *El constitucionalismo fundacional*, Bogotá, Plural, 2012.
——, *El constitucionalismo fundacional*, Bogotá, Plural, 2012.
"Variedades. Breves observaciones sobre el sistema político de la Nueva Granada", en *Correo de la Nueva Granada*, n.° 15, enero 16 de 1816, Santafé de Bogotá.
Vega Toral, Enrique, *El asesinato del general Antonio Vega Muñoz*, Cuenca, Don Bosco, 1956.
Vera, Alfredo, *Anhelo y pasión de la democracia ecuatoriana*, Guayaquil, Casa de la Cultura, 1948.
Vidaurre, Manuel Lorenzo, "Manifiesto sobre los representantes que corresponden a los americanos en las inmediatas Cortes", publicado por L. A. Eguiguren, *Diccionario histórico-cronológico de la Real y Pontificia Universidad de San Marcos y sus Colegios*, tomo III, Imprenta Santa María, Lima, 1951.
Villacrés Moscoso, Jorge W., *Historia diplomática de la república del Ecuador*, t. III, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1972.
Villavicencio, Juan Manuel, trad., *Constitución de los Estados Unidos de América. Traducida del inglés al español por don Jph. Manuel Villavicencio*, Filadelfia, Imprenta de Smith y M'Kenzie, 1810.
Wheare, K. C., *Las constituciones modernas*, Barcelona, Nueva Colección Labor, 1971.
Williams, Derek, "Assembling the 'Empire of Morality': State Building Strategies in Catholic Ecuador", en *Journal of Historical Sociology*, vol. 14, n.° 2, junio 2001.
——, "Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador's Anti-Landlord State, 1845-1868", en *Hispanic American Historical Review (HAHR)*, vol. 83, n.° 4, nov. 2003.
Wray Espinosa, Alberto, "El sistema jurídico ecuatoriano", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13: *Ensayos generales II*.
Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2005.
Zavala Egas, Jorge, *Derecho constitucional*, t. 1, Guayaquil, Edino, 1999.

Los autores

Ramiro Ávila Santamaría. Profesor de Derecho Penal de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Máster en Derecho de Columbia University (New York).
Correo electrónico: ramiro.avila@uasb.edu.ec

Enrique Ayala Mora. Doctor en Historia, Oxford. Profesor de Historia de América Latina y rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
Correo electrónico: rector@uasb.edu.ec • enrique.ayalamora@uasb.edu.ec

Manuel Chust. Doctor en Historia. Profesor de la Universidad Jaume I de Castellón.
Correo electrónico: chust@his.uji.es

Agustín Grijalva. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y miembro del Consejo de Educación Superior.
Correo electrónico: agustin.grijalva@gmail.com • agustin.grijalva@uasb.edu.ec

Peter V. N. Henderson. Doctor en Historia por la Universidad de Texas en Austin y profesor de Historia de la Universidad de Winona en Minnesota.
Correo electrónico: phenderson@winona.edu

Juan Marchena Fernández. Doctor en Historia, profesor de Historia de América Latina y director del doctorado de la Universidad Pablo de Olavide.
Correo electrónico: jmarfern@upo.es

Federica Morelli. Doctora en Historia, docente del Departamento de Historia y Civilizaciones del Instituto Universitario Europeo de Fiesole, Florencia.
Correo electrónico: fmorelli@ehess.fr

Jorge Núñez Sánchez. Doctor en Derecho, Estudios de Antropología e Historia. Director de la Academia Nacional de Historia, Ecuador.
Correo electrónico: jorgenu@andinanet.net

Judith Salgado Álvarez. Magíster en Estudios Latinoamericanos con mención en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de la Universidad Católica del Ecuador.
Correo electrónico: salgadojudi@hotmail.com

Julio César Trujillo. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
Correo electrónico: jctrujillov@panchonet.net

Isidro Vanegas. Historiador colombiano. Máster y doctor en Historia por la Universidad de París I, Pantheon-Sorbona; profesor en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja.
Correo electrónico: isidrovanegas@yahoo.fr

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Biblioteca de Historia

1. Roberto Andrade, *Historia del Ecuador*, I
2. Juan León Mera, *La dictadura y la restauración en la República del Ecuador*
3. Camilo Destruge, *Historia de la prensa de Guayaquil*, I
4. Camilo Destruge, *Historia de la prensa de Guayaquil*, II
5. Roberto Andrade, *Historia del Ecuador*, II
6. Eloy Alfaro, *Narraciones históricas*
7. Roberto Andrade, *Historia del Ecuador*, III
8. Alberto Muñoz Vernaza, *Orígenes de la nacionalidad ecuatoriana*
9. Roberto Andrade, *Historia del Ecuador*, IV
10. Enrique Ayala Mora, edit., *La historia del Ecuador: ensayos de interpretación*
11. Juan Murillo Miró, *Historia del Ecuador*
12. Luis Andrade Reimers, *Sucre en el Ecuador*
13. Ricardo Márquez Tapia, *Cuenca colonial*
14. Leonidas Batallas, *Federico González Suárez: apuntes para su biografía*
15. María Mogollón y Ximena Narváez, *Manuela Sáenz: presencia y polémica en la historia*
16. Bernard Lavallé, *Quito y la crisis de la alcabala, 1580-1600*
17. Plutarco Naranjo, *Sífilis: otra enfermedad que nos llegó de Europa. La medicina y la sífilis en el Viejo Mundo*
18. Bernard Lavallé, *Al filo de la navaja: luchas y derivas caciquiles en Latacunga, 1730-1790*
19. Kim Clark, *La obra redentora: el ferrocarril y la nación en Ecuador, 1895-1930*
20. Jaime E. Rodríguez O., *La revolución política durante la época de la Independencia: el Reino de Quito, 1808-1822*
21. Galo Ramón Valarezo, *El poder y los norandinos: la historia en las sociedades norandinas del siglo XVI*
22. Jaime E. Rodríguez O., *El nacimiento de Hispanoamérica: Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*
23. Luís Cláudio Villafañe G. Santos, *El Imperio del Brasil y las repúblicas del Pacífico: las relaciones de Brasil con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, 1822-1889*
24. Jean-Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado nacional*
25. Plutarco Naranjo y Rodrigo Fierro, edits., *Eugenio Espejo: su época y su pensamiento*
26. Natàlia Esvertit, *La incipiente provincia: Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*
27. Álvaro Oviedo Hernández, *Sindicalismo colombiano: Iglesia e ideario católico, 1945-1957*
28. Enrique Ayala Mora, edit., *Sucre, soldado y estadista*
29. Ivana Frasquet, edit., *Jamás ha llovido reyes el cielo... De independencias, revoluciones y liberalismos en Iberoamérica*
30. Enrique Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*
31. Segundo E. Moreno Yánez, *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito: desde comienzos del siglo XVIII hasta finales de la Colonia*
32. Roque Espinosa, *Desmemoria y olvido: la economía arrocera en la cuenca del Guayas, 1900-1950*
33. Chiara Pagnotta, *La migración ecuatoriana a España e Italia: historias, memorias e identidades (1995-2007)*
34. Isabel Cristina Bermúdez Escobar, *La educación de las mujeres en las repúblicas andinas: el siglo XIX*
35. Rosario Coronel Feijóo, *Poder local entre la Colonia y la República: Riobamba, 1750-1812*
36. Enrique Ayala Mora, edit., *Historia constitucional: estudios comparativos*

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Proyectos editoriales

HISTORIA
Biblioteca de Historia • Nueva Historia del Ecuador • Biblioteca Ecuatoriana de Arqueología • *Procesos*: revista ecuatoriana de historia • Libro del Sesquicentenario • Colección Quitumbe.

TESTIMONIOS
Colección "Ecuador" • Colección "Testimonios".

GEOGRAFÍA
Estudios de Geografía • Los peligros volcánicos en Ecuador • Investigaciones en Geociencias • El riesgo sísmico en el Ecuador.

CIENCIAS SOCIALES
Biblioteca de Ciencias Sociales • Colección Temas • Colección Popular "15 de Noviembre" • Elecciones y Democracia en el Ecuador • Serie Estudios Internacionales • *Comentario Internacional*: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales • Serie Alternativa.

PENSAMIENTO ECUATORIANO
Obras de Hernán Malo González • Pensamiento Fundamental Ecuatoriano • Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano.

DERECHO
Estudios Jurídicos • Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador • *Foro*: revista de derecho.

LENGUA Y LITERATURA
Colección Kashkanchikrakmi • Historia de las literaturas del Ecuador • Estudios Literarios • *Kipus*: revista andina de letras.

EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Colección Nuevos Caminos • Biblioteca Ecuatoriana de la Familia • Biblioteca General de Cultura • Biblioteca Ecuatoriana de Ciencias • Serie Magíster • Serie "Debate Universitario" • Serie Manuales Educativos.

ADMINISTRACIÓN
Serie Gestión.

OTRAS COLECCIONES
Libros de bolsillo.

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FUNDADA EN 1651
QUITO

ESTE LIBRO ES PROPIEDAD DEL SIB-UCE
SU VENTA ES PENADA POR LA LEY

Biblioteca de Historia

36

Esta obra, en algunos sentidos pionera en nuestra literatura histórica y jurídica, reúne estudios especializados sobre historia constitucional del Ecuador y otros ámbitos del mundo. Está dirigida al amplio público interesado en la vida de la nación y la democracia.

La primera parte del libro ofrece una perspectiva general del desarrollo constitucional en el país. Enrique Ayala Mora plantea los rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador.

La segunda parte estudia procesos que, desde el exterior, incidieron en la vida constitucional temprana de nuestro país. Juan Marchena analiza el impacto de la Constitución de Cádiz en la América española. Manuel Chust da una visión del constitucionalismo español del siglo XIX. Isidro Vanegas revisa las tempranas constituciones de Nueva Granada.

La tercera parte agrupa estudios sobre tres constituciones ecuatorianas representativas. Federica Morelli da cuenta de la gestación, contenido y repercusiones de la Constitución quiteña de 1812. Peter V. N. Henderson estudia el debate de la Constitución de 1861. Jorge Núñez se refiere a la Constitución de 1906, "Carta Magna" del Estado laico.

Una cuarta y última parte contiene estudios específicos sobre la historia constitucional ecuatoriana. Julio César Trujillo revisa el constitucionalismo social. Ramiro Ávila Santamaría examina la trayectoria de los derechos humanos. Judith Salgado analiza la evolución de la perspectiva de género. Finalmente, Agustín Grijalva esboza una evolución del control constitucional.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

9789978848142