



Centro Andino de Estudios Estratégicos

CENAE

**Ecuador: las fuerzas conservadoras
siempre se opusieron a las constituyentes**

Mario Ramos

20/junio/2007

Ecuador: las fuerzas conservadoras siempre se opusieron a las constituyentes

‘El NO salvará al Ecuador del caos general’ proclamaba Osvaldo Hurtado en su afán no muy inteligente de argumentar en contra de la consulta popular; que al final, abrumadoramente se pronunció a favor del cambio (82%-SI/11%-NO).

Siempre las fuerzas del *status quo*, de la conservación de esquemas institucionales caducos que impiden el avance de un país en su conjunto, se opusieron a las constituyentes, es decir, a ese proceso que consiste en reformar el poder constituido por uno nuevo, por lo que es lógico y elemental que una Asamblea Constituyente cuente con el pleno poder para hacerlo.

Para confundir, engañar y manipular a la *opinión pública*, la derecha ecuatoriana utiliza varias estrategias y repite constantemente arengas que quieren sobre todo valerse de la desmemoria y desconocimiento político-histórico.

Se escucha que la Constituyente no va a dar empleo, que es ilegal porque para llegar a ella se ha violado la constitución y se ha abusado del poder, y una de las más repetidas, sobre todo por un periodista de TV. conocido como *tonto profundo*, que señala que el Ecuador ha llevado a cabo diecinueve constituyentes y no han servido de mucho porque nuestra democracia sigue siendo turbia. Esta última “idea”, retrógrada por cierto, es la que queremos analizar esta vez.

¿Para qué sirvieron las constituyentes que se han dado en el Ecuador?

Antes de pasar a resaltar los aspectos más sobresalientes que las diferentes constituciones adoptaron y que significaron cambios en el desarrollo de la sociedad ecuatoriana, queremos mencionar algo que es generalmente ignorado en los antecedentes constitucionales del Ecuador. Nos referimos a nuestra primera Carta Política, promulgada por los próceres de nuestra independencia el 15 de febrero de 1812.

Por otro lado, si queremos profundizar en los contextos que rodearon a los diferentes procesos constituyentes y sus resultados, es importante examinar, no sólo las normas que se promulgaron, sino también cómo se elaboraron y las características básicas que tenían los legisladores que participaron en ese hecho.

La Carta del Estado de Quito

La Carta Política de 1812 fue elaborada con base a tres proyectos de constitución realizadas por personajes que pertenecieron al Clero. De estos prevaleció por su mayor acopio de doctrina política, el texto de Miguel Antonio Rodríguez, discípulo del precursor Eugenio Espejo, patriota que había divulgado los Derechos del Hombre.



La Carta Política de 1812 tuvo 54 artículos y se caracterizó por su originalidad. Se lo tituló: *Artículos del Pacto solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*. A diferencia del régimen federal americano adoptado en Nueva Granada y Venezuela, la *Carta del Estado de Quito*, plantea un convenio entre las diversas partes integrantes del nuevo país, ya que se entendió que sin la asociación, la libertad no se conservaba, ni se obtenía la seguridad social.

La Carta que invoca constantemente el nombre de Dios Todopoderoso, signo del contexto cultural e ideológico de la época, señala que el *'Pueblo Soberano del Estado de Quito legítimamente representado por los Diputados de las Provincias libres que lo forman, (...) deseando estrechar más fuertemente los vínculos políticos que han reunido a estas Provincias hasta el día, y darse una nueva forma de Gobierno análogo a su necesidad, y circunstancias (...) persuadido a que el fin de toda asociación política es la conservación de los sagrados derechos del hombre por medio del establecimiento de una autoridad política que lo dirija y gobierne, de un Tesoro común que lo sostenga, y de una fuerza armada que lo defienda ...'*.

Lo interesante es que ésta Carta establece la distinción de Poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) pero los plantea coordinados entre sí al decir que los tres son *'Salas de una misma Representación Nacional'* y sus miembros son elegidos por un cuarto cuerpo, llamado Supremo Congreso que tenía como funciones la electoral, la vigilancia de la Constitución, la protección y defensa de los derechos del pueblo y la sanción de los magistrados de los tres Poderes. Para ser elegido en cualquiera de los cuerpos de representación nacional solo se necesitaba tener veinticinco años. Los excluidos, según el Art. 16, eran los enemigos de la causa de la independencia, los sospechosos de no pertenecer a la religión católica, los deudores del fisco y los extranjeros.



El contexto histórico-político de la Carta de 1812, es la segunda etapa de la revolución quiteña (1810 -1812). Fue la campaña militar llevada a cabo por Toribio Montes, Pacificador y Presidente de la Real Audiencia de Quito, facilitada por la división que existía en las filas patriotas entre rezagos de monarquismo y quienes impulsaban el republicanismo, lo que permitió que finalmente en la batalla del 1ro de diciembre de 1812 en San Antonio de Ibarra, se aniquilara militarmente este intento independentista. El símbolo que acompañó este proceso fue una bandera completamente roja, curiosamente el mismo color que se utilizaba en el *Chinchay Suyu*, región política que en el Tahuantinsuyo correspondía al actual Ecuador, bandera roja que fue retomada por las montoneras liberales de Eloy Alfaro y en la actualidad símbolo del ejército ecuatoriano.

Las constituciones del Ecuador

El país surge el 13 de mayo de 1830 de la separación del Distrito del Sur de la Gran Colombia. Ese año la República del Ecuador se da su primera Constitución que se caracteriza por lo siguiente: podían votar los varones alfabetos mayores de 22 años, que tengan bienes raíces valoradas en 300 pesos o más, o que posean una profesión no servil (médico, abogado, sacerdote). Los candidatos a cargos públicos deben poseer bienes raíces de no menos de 30.000 pesos. Los indios son puestos bajo la tutela de los curas párrocos.

Como vemos, para ser ciudadano y elector de esta naciente República, había que ser adinerado y hombre. Esta Constitución floreanista se caracterizó por ser excluyente y políticamente mediocre.

El 13 de agosto de 1835 se expide en Ambato la segunda Constitución. Esta se fijó como objetivo sepultar definitivamente una posible federación con Colombia. Aquí se expide la Ley de Procedimiento Civil y se promulga la primera Ley de Elecciones. Se estableció un congreso bicameral.

La tercera Constitución expedida el primero de abril de 1843, fue producto de una *'Asamblea Constituyente'* convocada ad hoc, y conformada en gran parte por personal de confianza del caudillo Gral. Juan José Flores, conocida en nuestra historia como la *'Carta de Esclavitud'*. Flores que de acuerdo a la normativa constitucional vigente debía terminar su segunda presidencia en 1843, decide suprimir esa norma e impone que el Presidente de la República puede durar en sus funciones 8 años. Vicente Rocafuerte que fue la solitaria oposición en esa asamblea, consiguió que esa constitución permitiera el culto privado de otras religiones y la prohibición de los eclesiásticos a ser legisladores.

Esta constitución generó fuerte resistencia y se convirtió en antecedente directo de lo que en nuestra historia se conoce como *'Revolución Marcista'*.

La Asamblea Constituyente reunida en Cuenca no reconoce el "Tratado de la Virginia" y reforma la Constitución el 8 de diciembre de 1845, convirtiéndose en la cuarta Carta magna. Pensando en Flores y en el militarismo extranjero, se eliminó las salvedades que permitían a los extranjeros ser Presidentes de la República del Ecuador.

Esta constitución devolvió al clero la posibilidad de acceder a la legislatura y restableció algunas garantías. El movimiento nacionalista Marcista reemplaza la bandera tricolor por una de tres franjas verticales; blanca, celeste y blanca.

En 1851 se expide la quinta Constitución y que básicamente, con el apoyo de un nuevo caudillo el Gral. José María Urvina, legitimó a Diego Noboa como Presidente Constitucional. La República, como en otros períodos de nuestra historia, sufría de agitación política. El cargo de Vicepresidente fue suprimido en esta constitución. Por decreto ejecutivo se abolió la esclavitud en la Nación y se destinó fondos para indemnizar a los propietarios.

El mismo Urvina luego de poco tiempo, acusa a Noboa de fomentar la guerra contra Colombia y traicionar al "Marcismo", lo detiene y destierra al Perú.

El 6 de septiembre de 1852 se expide en Guayaquil la sexta Constitución. La Constituyente presidida por Pedro Moncayo nombra a José María Urvina presidente interino para luego confirmarlo como definitivo. Se tomó medidas que favorecían intereses comerciales, se abolió los gravámenes a los artículos de primera necesidad. **Esta constituyente ratificó la abolición de la esclavitud. En 1854 se suprimieron las protectorías indígenas y se prohibió el cobro anticipado del tributo indígena.** Pocos años más tarde se lo suprimió. Se hizo esfuerzos por poner en vigencia principios liberales enunciados desde la Independencia. Urvina se convirtió en el político más popular del siglo XIX.

Las reformas urvinistas fueron un gran paso en la constitución del Estado Nacional. Las leyes a favor del campesinado afianzaron la igualdad jurídica entre ecuatorianos

El 10 de abril de 1861 se expide en Quito la séptima Constitución, ésta acabó con el sistema de representaciones regionales, diez diputados por cada departamento, y se pasó a estructurar el Parlamento de acuerdo a principios políticos universales, es decir, sufragio libre y correspondencia debida entre el número de electores y representantes. Se suprimió las condicionantes sociales y económicas para la ciudadanía y para las representaciones, reduciéndolas únicamente a la edad y saber leer y escribir.

Se entregó atributos amplios a provincias, municipios y parroquias. Los gobernadores y jefes políticos pasan a ser nombrados por sufragio directo y secreto. Se anula la pena de muerte por delitos políticos.

Gabriel García Moreno asume el poder como Presidente Interino, recordemos que fue el período en que el Ecuador estuvo en peligro de desintegración. Mucho de lo que planteó esta constitución quedó en papel. García Moreno en la práctica centralizó el poder y no se dio paso a los afanes descentralizadores que propugnaba. Para García Moreno era prioritario afirmar la unidad nacional. Fusiló por delitos políticos pese a la norma constitucional.



El 11 de agosto de 1869 se expide en Quito la octava Constitución, conocida en nuestra historia como ‘La Carta Negra’. El Presidente se elegía para un período de seis años y con posibilidad de reelección inmediata e indefinida. Centralización completa del poder público y atributos amplísimos del Ejecutivo, de modo que incluso nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se limitó la libertad de pensamiento, de opinión y de prensa. Para ser ciudadano había que ser católico, se prohibió cultos y religiones diferentes a la católica. La Vicepresidencia la ejercía el ministro de lo Interior. Se volvió a imponer la pena de muerte por delitos políticos. Con esta constitución García Moreno consolidó su dominio político.

El 6 de agosto de 1875, García Moreno es asesinado. Se produce un vacío de poder. En 1878 se reúne en Ambato una Asamblea Constituyente. Esta Carta Política, la novena, no difirió mucho de la ‘liberal’ de 1861, pero se convierte en una constitución de papel.

En efecto, una vez nombrado Ignacio Veintemilla Presidente Constitucional prescindió de ella cuantas veces quiso. Violó garantías, fusiló y desterró. Uno de los primeros desterrados fue precisamente Juan Montalvo quien, en reciprocidad le hizo objeto de sus célebres ‘Catalinarias’.

De 1883 a 1895 se da en nuestra historia un período que se le conoce como el ‘progresismo’, se sucedieron tres gobiernos civiles y constitucionales de tinte progresista. Sin embargo, es **en este segmento histórico que Eloy Alfaro consolida su liderazgo y los actores políticos opositores denuncian a ‘La Argolla’, que consistía en la red de intereses económicos, alrededor de la exportación cacaotera, la banca, la especulación con la deuda externa y la inversión financiera, sector que realmente controlaba el poder y era instrumento de corrupción. En febrero de 1884, se expide en Quito la décima Constitución,** la misma no se aleja de los principios establecidos en la Carta Política de 1861, que determinó en mucho la fisonomía del Ecuador actual: unitario, centralista, municipalmente ordenado, y sistema electoral con base demográfica. Se abolió la pena de muerte, pero una reforma constitucional posterior la impuso de nuevo. Líderes liberales radicales como Luis Vargas Torres o Nicolás Infante fueron fusilados.

El 14 de enero de 1897 se expide en Quito la decimoprimer Constitución. Es la primera Carta Política alfarista. Se disponía que no era necesario ser católico para ser empleado público, se garantiza la libertad de pensamiento y la igualdad de los ciudadanos ante la Ley. La Constitución impuso la reforma de muchas leyes, entre ellas la de Instrucción Pública que **fija la enseñanza (incluida la universitaria) bajo el control del Estado y determina que la educación primaria es obligatoria, gratuita y laica.**

El 31 de octubre el Congreso fija definitivamente los símbolos Patrios: bandera y escudo. Se crea el Registro Civil, con lo que se le quitó a la Iglesia los medios de información y control sobre los ciudadanos. **El registro de nacimientos y la administración de los cementerios pasan a manos del Estado.**



El 22 de diciembre de 1906 se expide en Quito la decimosegunda Constitución, llamada ‘atea’ por los conservadores. Esta Carta política institucionalizó lo que la primera no se atrevió a hacer. Se radicalizó y es considerada la Constitución liberal por excelencia, la que creó el laicismo de Estado, que permitió que ésta ideología se introdujera profundamente en la educación y vida familiar. Se decretó la libertad de cultos y la igualdad de la religión católica con cualquier otra que se practicare en el país. Se estableció la separación de la Iglesia y del Estado, subordinándola al poder público. La Constitución pasó a ser la ley suprema por sobre las demás leyes, decretos, reglamentos, pactos o tratados que estuvieren en contradicción con ella.

El liberalismo trajo un cambio de régimen político. Se establecieron nuevas instituciones políticas y cambió el contenido de algunas existentes. Se consolidó la soberanía popular frente a concepciones de ‘mando divino’. Se fortaleció el principio de autoridad fruto de la representación de ciudadanos iguales ante la Ley; esto amplió el espacio de la escena política.

La declaración de la libertad de conciencia, de cultos e imprenta abolió el monopolio ideológico del clero y ensanchó el espacio de la opinión pública. Hoy los grandes medios de comunicación se han convertido en los nuevos monopolizadores de la información y ‘opinión pública’. El liberalismo en el poder denunció el carácter anacrónico de la dominación latifundista y limitó los recursos legales de explotación del

campesino. Al mismo tiempo, expandió la esfera estatal y desarrollo leyes que favorecían la producción nacional. La pena de muerte fue abolida.

La vigencia del Estado laico fue el eje del debate y lucha política ideológica por más de medio siglo. Conservadores y liberales hicieron del laicismo el centro de sus luchas por el poder. En los primeros años, los conservadores aliados a la Iglesia pugnaron por una vuelta al Estado confesional.

El 9 de julio de 1928, tercer aniversario de la ‘Revolución Juliana’, el Presidente Isidro Ayora convocó a una Asamblea Nacional Constituyente. El 26 de marzo de 1929 se expide en Quito la decimotercera Constitución, ésta tiene entre sus principales avances otorgar el voto a la mujer y fijar el derecho de hábeas corpus. Además se destaca que fue la primera constitución que mencionó los derechos sociales y la intervención del gobierno en los procesos económicos.

Entre otras características de esta constitución tenemos las siguientes: Senado de composición mixta, es decir, de representación provincial y funcional. Había representaciones funcionales de la prensa, educación en todos sus niveles, agricultura e industria de Costa y Sierra, obrera e indígena.

El Poder Legislativo tenía mucho poder, cualquier senador o diputado podía llamar a interpelación a los ministros del Ejecutivo, lo que se utilizó para boicotear al Presidente de la República. Se fijaron limitaciones para la gran propiedad agrícola. Se empieza a establecer normas para la protección del trabajo. Ayora creó la Inspección del Trabajo para la vigilancia de las relaciones obrero-patronales y el Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

La década de los treinta fue una de las más convulsionadas de la vida republicana. **Fue el dictador Federico Páez quien en 1937 convocó una Asamblea Constituyente para redactar una Carta que sustituyera a la de 1929** y consagrarle Presidente de la República. Esta asamblea fue interrumpida por el propio ministro de Defensa de la dictadura, el Gral. Alberto Enríquez, quien se convirtió en el nuevo jefe supremo.

En agosto de 1938 se reunió otra Asamblea, integrada de acuerdo a un método *sui generis*, no en base a representaciones provinciales y nacionales, sino en arreglo a una división igualitaria y tripartita entre conservadores, liberales y socialistas. El 2 de diciembre de 1938 se expide la decimocuarta Constitución en una jornada política maratónica. De Enríquez se conoce la promulgación del Código del Trabajo con avanzado espíritu de justicia social.

El Gral. Alberto Enríquez había renunciado a su jefatura suprema, y se nombró a un presidente interino, el doctor Manuel María Borrero. Este también renunció y la Asamblea designó como Presidente de la República al doctor **Aurelio Mosquera Narváez**, quien convoca a un Congreso Extraordinario y **desconoce la constitución de 1938** acusándola de no haber sido promulgada y **pone en vigencia la constitución de 1906** desde febrero de 1939; es decir, **la décimo cuarta Constitución** tuvo una vida de apenas dos meses.

El 6 de marzo de 1945 se expide la decimoquinta Constitución. Una de sus preocupaciones fue crear un sistema que permita poner en práctica el libre sufragio. Para el efecto crea el Tribunal Supremo Electoral. Este organismo queda integrado por un ministro de la Corte Superior de Justicia, un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, dos ciudadanos elegidos por el Congreso y tres representantes de las ‘tendencias políticas’, derecha, centro e izquierda.

A diferencia de los anteriores ordenamientos constitucionales, se instaura un congreso unicameral, compuesto por diputados elegidos mediante sufragio popular directo y de forma proporcional a la población de cada provincia, y además se mantienen los diputados funcionales. Esta Carta prohibió la elección inmediata del Presidente de la República. Es interesante mencionar que se condicionó de manera importante el derecho de la propiedad privada, si lo requieren *a) las limitaciones que exijan las necesidades sociales; b) los principios de justicia social, y; c) las obligaciones sociales.*



‘La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales, y en consecuencia, la utilización de las riquezas del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad’. De esta manera, la Constitución estableció el cultivo y explotación de la tierra como deber social del propietario, se prohibió el mantenimiento de tierras sin producir.

Esta constitución crea el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero estaba integrado por diputados, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y por un representante del Presidente de la República. Su creación supuso un avance en la protección de la supremacía de la Constitución y de la conciencia en relación al respeto que merecen sus normas. Pero estaba limitado a *‘formular observaciones’* a los actos de los poderes públicos.

A José María Velasco Ibarra le pareció muy ‘bolchevique’ esa constitución, y decide promover otra. El 31 de diciembre de 1946 se expide

la decimosexta Constitución, ésta rigió el país, con altos y bajos, hasta que llegó la dictadura militar de 1963.

Se vuelve al bicameralismo, con senadores y diputados. Para estudiar y orientar los asuntos financieros del país, crea un Consejo Nacional de Economía. Para dictar decretos y leyes de emergencia en materia económica, el Presidente de la República estaba obligado constitucionalmente a acudir a ese Consejo.

La Carta de 1946 instauró la institución del Consejo de Estado. Este organismo estaba presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrado por un senador, un diputado, dos ciudadanos nombrados por el Congreso, el Procurador de la Nación, el Contralor de la Nación, un representante del Consejo Nacional de Economía, un representante del Tribunal Supremo Electoral, un oficial designado por las Fuerzas Armadas y el presidente del Instituto Nacional de Previsión. Este Consejo debía vigilar la observancia de las normas constitucionales, observar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, aunque con sujeción al Congreso Nacional. Además autoriza la designación de embajadores, entre otras facultades.

Esta Carta Política fue fecunda en materia de derechos laborales, se establecía la obligatoriedad del salario mínimo, la jornada de ocho horas, la inembargabilidad de la remuneración y la protección de la contratación colectiva. Reimplanta el cargo de Vicepresidente de la República, y fija como condición de ciudadanía ser mayor de 18 años y saber leer y escribir.

Por otro lado, se procuraron concesiones para la libertad de enseñanza confesional y particular. Se autoriza el establecimiento de universidades privadas. Se suprimen las representaciones de las *'tendencias políticas'* y se restringe las *'funcionales'*.

Una nueva Asamblea Constituyente se instala el 16 de noviembre de 1966, que expide el 25 de marzo de 1967 la decimoséptima Constitución. Uno de sus objetivos centrales fue elegir un nuevo presidente constitucional interino, función que cayó en Otto Arosemena Gómez.

Esta constitución recogió numerosas declaraciones sobre derechos sociales, amplió el hábeas corpus, la igualdad de los hijos y la legalización de los partidos políticos, pero estableció un sistema de gobierno con un ejecutivo débil y un congreso bicameral. Su vigencia fue corta, Velasco Ibarra elegido presidente en 1968, a mediados de 1970 se proclama dictador.

La constitución de 1967 fue calificada por analistas y personajes políticos del período como discordante, inútil, inadecuada para las exigencias del momento, adefesio constitucional y poco ágil.

Para completar esta rápida revisión de las constituciones, nos quedan **las decimoctava aprobada en referéndum el 15 de enero de 1978 y la decimonovena reformada casi en su totalidad por la Asamblea Constitucional de 1997-98.** De las mismas, no vamos a realizar comentarios por estar estos hechos cercanos a nuestra memoria, por lo que estamos en capacidad de

recordar el contexto y los procesos que rodearon a esas creaciones constitucionales, y no alargar demasiado este artículo.

Diecinueve constituciones y las que vengan

No todas las constituciones fueron producto de verdaderas asambleas constituyentes, algunas fueron utilizadas para legitimar presidentes, establecer reformas constitucionales puntuales o saldar conflictos políticos.

Nuestro país, sin embargo, ha adoptado ese procedimiento para consagrar jurídicamente lo que en el escenario político se desarrollaba. Cada Estado, en este sentido, tiene su particular forma de establecer su ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la constitución de los EE.UU, desde que fue escrita en 1787, se le han agregado 27 enmiendas, que es el nombre que toma el procedimiento de cambios constitucionales en ese país. Diez enmiendas tuvieron que ver con la ‘declaración de derechos’. A la constitución de los EE.UU. además se le puede añadir leyes.



Sólo los intereses de un periodismo vinculado a poderosos grupos económicos que tienen la intención de frenar el proceso de renovación institucional que requiere el Estado ecuatoriano, explica el constante ataque al proceso constituyente en curso. Lo irónico es que quienes han procedido así, son los primeros en retirar formularios en los tribunales electorales y andan ágiles buscando la forma de cómo llegar a ser parte de la Asamblea Constituyente. Está claro que el objetivo de esas fuerzas políticas retrógradas es boicotear el proceso de cambio.

La primera Constitución ecuatoriana tuvo como su principal cualidad dar carta de nacimiento a la nueva República, las demás constituciones, aún las calificadas de “negras”, de una u otra manera establecieron avances en la construcción del Estado nacional y sistema republicano; el denominador común fue que todas ellas se aplicaron en medio de la lucha política, a veces cruenta debido a la oposición de fuerzas conservadoras, como sucedió en el siglo XIX, fue el poder latifundista-clerical el que constantemente se opuso al cambio. Por otro lado, muchas veces los legisladores fijaron normas incongruentes con la realidad nacional y éstas fueron fuente de serios conflictos políticos.

Está en manos del pueblo ecuatoriano y sus actores político-sociales, hacer de esta nueva Asamblea Constituyente una oportunidad para concretar avances sustanciales en el diseño de nuestra democracia, y convertirla en una que facilite la construcción de una sociedad libre de hecho y derecho, con justicia social y soberana. En esta ocasión se tiene que profundizar en los cambios estructurales que el campo socio económico requiere y la pobreza y migración causada por el neoliberalismo, exige.

No hay que bajar la guardia, ni dormirse en los laureles, todo está por hacerse, todavía quedan muchas batallas por ganar. Apenas tenemos en nuestras manos la oportunidad para el cambio.

Finalmente, esperemos que los futuros asambleístas se tomen la molestia de estudiar la historia de nuestras constituciones, no repitan experimentos pasados que ya fueron probados y dieron funestos resultados. Deben asumir una actitud revolucionaria.

*Mario Ramos
Director
Centro Andino de Estudios Estratégicos
20/junio/2007*