

HISTORIA DEL CONGRESO NACIONAL
• REPÚBLICA DEL ECUADOR •



Dirección Editorial
Pablo Cuvi

Jorge Núñez, Jorge Salvador Lara
Enrique Ayala, Juan Paz y Miño Cepeda
Patricio Quevedo, Rafael Quintero
Simón Pachano, Nina Pacari, Miryam Garcés
Alfonso Ortiz Crespo

4635

ante el Gobierno, ó ante la autoridad que este designare.

71 Como en la época en que se debe abrir el primer congreso constitucional, ó los siguientes, ya estará determinada la situación y forma de la República, establecidos el pacto de unión entre todos los estados de Colombia, el mismo congreso, ó los siguientes, declararán las alteraciones que deba sufrir esta constitución, en conformidad de lo dispuesto en el Artículo 4.º

72 Pasados tres años en cualquiera legislatura se puede proponer la reforma de algunos, o algunos artículos constitucionales: y calificada de necesaria la reforma por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, después de tres diversas discusiones, se reservará con el informe del Gobierno y demás documentos para el próximo congreso con encargo de ocuparse de la materia en sus primeras sesiones. Si este después de tres discusiones calificase de justa la reforma por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, se tendrá como parte de esta constitución, y se pasará al Gobierno para su promulgación.

73 Se conservan en su fuerza y vigor las leyes civiles y orgánicas que rigen al presente en la parte que no se opongan á los principios aquí sancionados, y en cuanto contribuyan á facilitar el cumplimiento de esta constitución.

Artículos transitorios

74 Este congreso constituyente nombrará por esta sola vez, y con el objeto de establecer el sistema constitucional, todos los funcionarios públicos, cuyo nombramiento y aprobación corresponde á los congresos ordinarios por la consuetudumbre.

75 Como el congreso general de la union pñede instalarse
antes que abra sus sesiones, la proxima legislatura,
este congreso constituyente nombrará los Plenipotenciarios
que deban concurrir en representacion del Estado
del Ecuador.

Dada en la sala de las sesiones del congreso constituyente
en Quito a once de Septiembre de mil ochocientos treinta
Entre renglones = por sentencia infamante = y de nacimiento =
al congreso = Enmendado = y aprobar los tratados de paz, alianza,
amistad y comercio = todo vale = fuera de renglones = y aprobacion
vale

El Acad^{te} del congreso
Jose Felix Salvador

El Vice-Presid^{te} del congreso
Vic: Joaq^l de Arteta

El Diputado de Cuenca
Cuenca
Ygn. Torres
El Diputado de Cuenca
en Maria de Landa
y Ramirez

El Diputado de Cuenca
Jose Maria Borrero

El Diputado de Cuenca
Mariano Vintimilla
El Diputado de Chimborazo
Juan Benavente Leon

El Diputado de Chimborazo
Victor Paez

El Diputado de Guayaquil
Jose Joaquin Olmedo

El Diputado de Guayaquil
Leon de Torres
Olmedo

El Diputado de Guayaquil
Vicente Ramon Paez

328.86609
C992h.

Historia del Congreso Nacional



República del Ecuador

N.Y. 31160





Presidente del Congreso Nacional
Economista Guillermo Landázuri

Dirección Editorial, Producción, Investigación
Pablo Cuvi

Textos históricos

Jorge Núñez Sánchez, Jorge Salvador Lara, Enrique Ayala Mora, Juan Paz y Miño, Patricio Quevedo Terán, Rafael Quintero, Simón Pachano, Nina Pacari, Miryam Garcés, Alfonso Ortiz Crespo

Fotógrafos principales

Christoph Hirtz, Kira Tolkmitt, Carlos Mora, Fernando Sandoval, Elder Bravo, Luis Mejía, Juan Pablo Merchán, Francisco Ipanaqué, Marco Cruz, Pablo Cuvi

Investigación fotográfica y de textos

Betty Salazar, Paquita Troya, Alexia Ibarra

Corrección de textos

Fernando Soto, José Juncosa

Diseño

Azuca

Imprenta

Mariscal

ISBN

9978-43-961-7

© Quito, diciembre de 2004

Agradecimientos:

Archivo Revista Nueva; Museo Municipal de Guayaquil; Fundación Guayasamín; Coordinadora Política de Mujeres; Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa; Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit; Fondo Audiovisual Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador, Quito; Museos de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito; Casa de la Cultura Ecuatoriana, Cuenca y Loja; Biblioteca y Museos del Banco Central del Ecuador: Museo Nacional, Museo Numismático; Fondo Jacinto Jijón y Caamaño; Ministerio de Relaciones Exteriores; Metropolitan Touring; Dinediciones; Centro Cultural Metropolitano-Museo Alberto Mena Caamaño; Fundación Wilson Hallo; Editorial El Conejo; Archivo Flores; Revista Vistazo; Revista Gestión; Taller Visual; Proyecto Umbrales del Museo de Antropología y Arte Contemporáneo; Archivo Histórico del Guayas; Fototeca del Banco Central del Ecuador, Cuenca; Shayanira Monard; Fernando Jurado; Ángel Emilio Hidalgo; Alejandra Adoum; Francisco Salazar Alvarado; Alexandra Kennedy; Jorge Dávila Vásquez; Miguel Díaz Cueva; Irving Zapater; Marcela García; Mathias Spatz; Alfonso Ortiz, Carlos Ortiz; Fausto Cordovez Ch.; José G. Terán V.; Milton Barragán; Adela Tobar; Carlos Montúfar, Javier Ponce Leiva, Jorge Ortiz, Gabriel Ruiz.

Portada

Sala de Sesiones del Congreso Nacional. E. BRAVO

Guardas

Actas del Congreso Constituyente de 1830 y de la Convención de 1835. CH. HIRTZ

Páginas 2 - 3

Detalle del friso de Luis Mideros, Palacio Legislativo. P. CUVI

Ninguna parte de este libro, texto o fotografía, podrá ser reproducida por ningún medio sin la autorización por escrito del respectivo autor.

328.844

Historia del Congreso Nacional

Textos de:

Jorge Núñez Sánchez

Jorge Salvador Lara

Enrique Ayala Mora

Juan Paz y Miño Cepeda

Patricio Quevedo Terán

Rafael Quintero López

Simón Pachano

Nina Pacari

Miryam Garcés

Alfonso Ortiz Crespo



Dirección Editorial

Pablo Cuvi

Contenido

Presentación	8
<i>Guillermo Landázuri, Presidente del Congreso Nacional</i>	
El espejo del país	11
<i>Pablo Cuvi</i>	
Los orígenes y el período marcista	16
<i>Jorge Núñez Sánchez</i>	
La época de García Moreno y el progresismo	40
<i>Jorge Salvador Lara</i>	
El liberalismo en el poder	62
<i>Enrique Ayala Mora</i>	
De los julianos a La Gloriosa	84
<i>Juan Paz y Miño Cepeda</i>	
Casi... la democracia formal	100
<i>Patricio Quevedo Terán</i>	
Entre dictaduras militares	116
<i>Rafael Quintero López</i>	

Veinticinco años de democracia

Fragmentación y personalización de la política 129

Simón Pachano

Hechos y personajes 148

Simón Pachano

El Congreso Nacional y los pueblos indígenas 152

Nina Pacari

Movimientos sociales y participación de las mujeres 156

Miryam Garcés

Un palacio para el Congreso 160

Alfonso Ortiz Crespo

Anexos

Autoridades legislativas de 1830 a 2004 178

Bibliografía 188

Créditos de imágenes 191



Presentación

Para entender el presente y proyectarnos hacia el futuro, debemos conocer el pasado. Ese es el principal objetivo de este libro, que narra y analiza la historia del Congreso Nacional desde sus orígenes hasta la actualidad. Si bien nuestro pueblo tiene una historia milenaria, a veces olvidamos que, en términos formales e institucionales, el Ecuador es un país joven cuya vida republicana se inició cuando el Congreso Constituyente se reunió en Riobamba, el 14 de agosto de 1830, para redactar la primera Constitución.

Como podrán comprobar los lectores de este valioso libro, la República nacía con gravísimos problemas, que iban desde la deuda que nos dejaron las guerras de la Independencia hasta una muy débil integración nacional. Mirando esa situación en perspectiva, muchas veces se ha dicho que las leyes que se dictaban y que las instituciones de la democracia representativa, tales como el Congreso Nacional, no se adaptaban a la realidad del país, una realidad marcada por desigualdades de todo tipo, que se expresaban en las disputas regionales, en el surgimiento de caudillos militares o civiles, en conflictos internacionales y en muchos otros factores que generaban inestabilidad y afectaban periódicamente al orden constitucional.

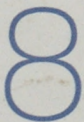
Eso es verdad solo en parte, pues también es cierto que, poco a poco y con mucho esfuerzo, el país se fue integrando y las instituciones democráticas se fueron desarrollando y cumplieron un papel importante en la vida nacional. Quienes miran con ojos pesimistas a nuestra historia olvidan, por ejemplo, el formidable avance que significó la instauración de la educación laica como producto de la transformación liberal. Y la creación del Seguro Social. Y la expedición del Código del Trabajo y de muchas otras leyes e instituciones de profundo contenido social.

En ese proceso, el Congreso Nacional ha desempeñado un papel protagónico y ha sido, como debía ser desde su origen, el centro del debate político, de la confrontación de tesis e ideas opuestas, de la búsqueda de consensos. Si bien es cierto que en determinadas coyunturas la Función Legislativa no ha podido cumplir a cabalidad con tal misión, siendo desbordada por los conflictos económicos, políticos e inclusive religiosos, no es menos cierto que los grandes problemas sociales tenían sus raíces fuera del recinto parlamentario, pero siendo éste el escenario por excelencia del acontecer nacional, era aquí donde se mostraban con mayor agudeza y parecían imposibles de resolver.

Al recorrer estas páginas y mirar las imágenes descubrimos que el Parlamento se ha beneficiado del aporte de los más destacados ecuatorianos, en cada época de nuestra agitada historia. Allí están las huellas de los próceres que se reunieron en la Sala Capitular de San Agustín en 1809, y de quienes en 1820 proclamaron la Independencia de Guayaquil, y de aquellos legisladores que en 1830 fundaron la República. Es un orgullo para el Congreso Nacional recordar

*Sala Capitular de San Agustín.
El pergamino recuerda que aquí
se reunieron los quiteños a
proclamar la Independencia, el
10 de agosto de 1809.*

CH. HIRTZ





que personajes de la talla de Olmedo, Rocafuerte, Antonio Ante, Vicente Ramón Roca, Pedro Moncayo, el general Urvina, el ambateño Juan León Mera y el poeta cuencano Remigio Crespo Toral fueron legisladores. Como también lo fueron dirigentes liberales como Abelardo Moncayo, el escritor Roberto Andrade, el héroe esmeraldeño Luis Vargas Torres, el autor de la novela *A la Costa*, Luis A. Martínez, y muchos otros que no alcanzamos a citar aquí, pero cuyos retratos aparecen más adelante.

En este sentido, como apunta el editor del libro, el Congreso Nacional es “el espejo del país”, un espejo que refleja nuestra identidad con sus virtudes, pero también con defectos que pueden y deben ser corregidos. Y justamente con la idea de investigar y difundir esta parte fundamental de nuestra historia, dimos los pasos necesarios para que se hiciera realidad esta obra que ponemos a disposición de los colegas legisladores, de estudiantes e investigadores, y del público en general, un libro de gran calidad y atractivo formato que es producto del intenso trabajo de un equipo de especialistas, tanto en los diversos temas históricos, cuanto en el campo de la fotografía, la edición, el diseño y la impresión.

Hay que señalar, por último, que esta obra debe ser vista como el resultado de un esfuerzo colectivo de quienes, a lo largo de los años, han enriquecido con su aporte al Congreso Nacional y, por ende, al fortalecimiento del sistema democrático.

Economista Guillermo Landázuri
PRESIDENTE DEL CONGRESO NACIONAL

El espejo del país

Pablo Cuvi

Más que cualquier otra institución, el Congreso Nacional refleja y condensa la vida política, económica e inclusive la vida cotidiana del país en su conjunto, con toda su diversidad y riqueza, pero también con sus profundas desigualdades y contradicciones. De allí su imagen histórica, a ratos sobria y bien perfilada, a ratos confusa y hasta caótica. Sin embargo, y a pesar de la importancia de las actividades parlamentarias, no se había intentado hasta ahora recoger en un libro de gran formato, con numerosas e insólitas imágenes, la historia de la Función Legislativa que nació formalmente con la República en 1830, pero cuyos orígenes se remontan a las vísperas de la Independencia.

Dos siglos después, con el aporte de destacados historiadores, ensayistas, legisladores, fotógrafos, investigadores, diseñadores y simples ciudadanos, este libro busca responder a esa necesidad imperiosa de recuperar los diversos aspectos de nuestra identidad colectiva. Y lo hace precisamente ahora, cuando se cumplen veinticinco años de democracia ininterrumpida, el período más largo de relativa estabilidad política en un país caracterizado desde su fundación por la turbulencia política, los golpes de Estado y la redacción de Constituciones que pretendían, cada vez, empezar todo de nuevo.

Una galería inédita

La búsqueda del material gráfico que es parte fundamental de este libro fue amplia e intensa; a veces parecía que andábamos investigando la historia del arte republicano más que su historia política, porque acontece que durante el siglo XIX, con los testimonios fotográficos escasos e incipientes, eran la pintura, el dibujo y el grabado los que reflejaban los avatares de la vida política. Hubo entonces que ubicar los retratos al óleo creados por los grandes pintores de la época, a partir del maestro Antonio Salas, fundador de una dinastía de artistas que se prolongará hasta el siglo XX. Por encargo de Juan José Flores, Salas lo retrató a él y a sus compañeros de las campañas de la Independencia. Uno de sus hijos, el más dotado, Rafael Salas Estrada (1824–1906), fue becado por el Congreso Nacional de 1854 para que viajara a perfeccionarse en Europa. A este Salas debemos los mejores retratos de ese tumultuoso período.



Quito hacia 1860. Óleo de Rafael Salas. MNBCE. AD

El primer acercamiento romántico a la realidad social del país y a su naturaleza exuberante se había iniciado con la Escuela Democrática Miguel de Santiago, fundada en Quito, en 1852, por Juan Agustín Guerrero. No en vano gobernaba el general José María Urbina, caudillo que traía ciertos aires de modernidad y libertad, emblematicados por la manumisión de los esclavos decretada por la Asamblea de 1852. Guerrero dirige una mirada satírica a las escenas cotidianas, introduce la técnica de la acuarela, imprime grabados y recopila canciones populares. Esta orientación se enriquecerá con la obra paisajística y los retratos de tres grandes pintores: Luis Cadena, Rafael Troya y Joaquín Pinto. Completa el panorama el dibujante francés Ernest Charton, quien dirigió el Liceo de Pintura, a mediados del XIX. Años después, en París, su hermano Édouard editó una serie de grabados de varios autores que mostraron, en la prestigiosa revista *Le Tour du Monde*, un Ecuador ignorado desde los legendarios viajes de los geodésicos franceses y el posterior arribo del barón de Humboldt.

En esa atmósfera surgió la caricatura. Como apunta Ángel Emilio Hidalgo, del Museo de Antropología y Arte Contemporáneo, “desde la segunda mitad del siglo XIX, la caricatura política se convirtió en un importante medio de difusión de las ideas del liberalismo radical, debido al impulso emprendido por la prensa satírica guayaquileña, lo que abonaría a la formación de la opinión pública y a la propagación de contenidos partidistas, a través de las imágenes, en un amplio sector no letrado”.

Al mismo tiempo, iba en aumento el uso de la fotografía. Por ello, aquí podemos mostrar un hallazgo del Taller Visual: los rostros del Congreso de 1867, ni más ni menos, y hemos recurrido también a publicaciones invalorable, como *Ecuador en Chicago*, de 1894, y otras guías citadas en la bibliografía que va al final del libro.

Museos, archivos y bibliotecas de varias ciudades del país fueron visitados para tratar de cubrir gráficamente una historia que se remonta al 10 de agosto de 1809, cuando los próceres se reunieron en la Sala Capitular de San Agustín para declarar que los territorios de la Real Audiencia de Quito se independizaban de España, aunque manteniendo fidelidad a Fernando VII. Y años después, el 8 de noviembre de 1820, cuando se reunió en Guayaquil una asamblea de 57 representantes del Guayas, que nombró una Junta de Gobierno presidida por José Joaquín Olmedo e integrada por Rafael M. Jimena, Francisco M. Roca y Francisco Marcos como secretario.

Esta búsqueda de las imágenes fue precedida por la investigación de los personajes que estuvieron vinculados a la vida parlamentaria. Además de los historiadores que colaboran con esta publicación, obtuvimos información y apoyo de especialistas como el padre jesuita Jorge Villalba, quien está a cargo del Archivo Flores, en la Universidad Católica de Quito, y conoce al dedillo las administraciones de Flores y García Moreno. Otro referente valioso fue el cuencano Miguel Díaz Cueva, cuyo archivo fotográfico es ya legendario. Él nos prestó, por unas horas, el clásico texto *Capítulos –apuntes varios 1830–1942*, escrito por quien fuera archivero de la Función Legislativa durante medio siglo, Manuel Yépez. Y precisamente en el Archivo de la Función Legislativa pudimos fotografiar, con Christoph Hirtz, las actas de la fundación de la República, que reposan en caja fuerte. Acudimos también a la Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit, donde, a la vuelta de los años, óleos y tallas de Gabriel García Moreno no se encuentran

ARRIBA: Juan Bernardo de León, prócer de la Independencia de Riobamba, diputado al Congreso Constituyente de 1830, legislador en 1835, vicepresidente de la República en el período de Vicente Rocafuerte (1835-39).

ABAJO: León de Febres Cordero, prócer de la Independencia de Guayaquil, participó en el Congreso Constituyente de Riobamba, en 1830. MMG. C.MORA



lejos del óleo de Abelardo Moncayo, uno de los jóvenes complotados del 6 de agosto de 1875, que luego fuera insigne legislador liberal.

En Guayaquil visitamos la Biblioteca y el Museo Municipal, donde recibimos la guía y el apoyo de Melvin Hoyos, alguna de cuyas postales reproducimos aquí junto a óleos del Museo. El recorrido abarcó, entre otras fuentes públicas y privadas, la Fototeca del Banco Central de Cuenca, la Biblioteca Municipal de Riobamba, el Consejo Provincial de Loja, el Archivo Histórico del Guayas y los archivos de la desaparecida revista *Nueva* y de *Vistazo*, referentes imprescindibles a la hora de reconstruir la segunda mitad del siglo XX.

Como resultado de esa investigación, podemos mostrar varias imágenes inéditas, o casi nunca publicadas, reunidas aquí por el hilo conductor de la Legislatura.

El peso de la Iglesia

Averiguar en qué locales se reunía el Congreso depara algunas sorpresas (y ratifica la enorme influencia política de la Iglesia antes de la Revolución Liberal). Centrando su enfoque en el tema de traslados, remodelaciones y proyectos de edificación, Alfonso Ortiz Crespo desarrolla “la larga historia de la construcción de un Palacio Legislativo para la República del Ecuador”. En el trayecto, a Ortiz, historiador de la arquitectura, no deja de admirarle que durante largas décadas hubieran compartido el mismo segundo piso del Palacio de Gobierno dos funciones que pocas veces han marchado armónicamente: la Ejecutiva y la Legislativa.

Tal circunstancia nos remite a otro libro de gran formato, *El Palacio de Carondelet*, publicado en 1996. Allí leemos que, tan temprano como en 1867, el visitante norteamericano James Orton escribe que “la Casa de Gobierno, que sirve al mismo tiempo de ‘White House’ y de Capitolio, es un imponente edificio que hace frente a la Plaza Grande, y está adornado con una hermosa columna”. Parece que la instalación de los legisladores en Carondelet sucedió a poco de que los franciscanos se resistieran a seguir prestando el convento de San Buena-ventura por falta de pago, enfrentando al mismísimo García Moreno, quien ordenó las primeras adecuaciones del local.

Sucedía entonces que el peso espiritual de la Iglesia se manifestaba físicamente en el juego parlamentario. Recordemos que el Congreso Constituyente de 1830 se reunió en el convento de los dominicos, en Riobamba, y su vicepresidente fue el doctor Nicolás Arteta y Calisto, cuyo espléndido retrato ya de obispo ilustra al capítulo inicial. Y el Congreso de 1849 tuvo lugar en el templo de La Compañía de Jesús, y fue presidido por José Modesto Larrea y el mismo general Urvina que tres años después expulsará a los ocasionales anfitriones.

Creer que esto sucedía porque iglesias y conventos eran los únicos locales apropiados sería pecar de ingenuidad, que en política es pecado mortal. Figuras del clero como Federico González Suárez y Julio María Matovelle se desplazaban tranquilamente, sin solución de continuidad, entre el púlpito y la curul parla-



Carlos Julio Arosemena Monroy, presidente de Diputados en 1952, dirigió el Congreso y el Senado en 1960-61, fue Presidente de la República y volvió a ser legislador en la década de 1980. AD.



ARRIBA: José María Borrero y Baca, nació en Popayán en 1782 y murió en Cuenca en 1838. Acudió por el Azuay al Congreso Constituyente. Figura tomada de una miniatura en marfil. AMDC.

ABAJO: Manuel Benigno Cueva dirige la Convención liberal de 1896-97, es vicepresidente de Eloy Alfaro, y en 1901 y 1902 preside el Senado. AMDC.

mentaria. Pero, mientras el historiador González Suárez aspiraba a tender puentes entre las facciones en pugna, el conservador azuayo Matovelle tenía sus be-moles: en el Congreso de 1884, fue él quien mocionó que la moneda nacional fuera el sucre, según datos del Museo Numismático; pero diez años después presentará un informe favorable para que el diputado liberal Felicísimo López sea descalificado por el Congreso por el delito de hallarse excomulgado por el obispo de Portoviejo. No en vano, la política básica del liberalismo triunfante iba a ser la separación de Iglesia y Estado.

Abanico de ideologías

Hablando de monedas, en el reverso de aquella acuñada en 1845 reluce un escudo nacional, entre cuyos símbolos consta un libro abierto que representa a la primera Constitución, aunque en tan corto lapso ya se han dictado tres, y al año siguiente se redactará la cuarta, tras el derrocamiento del general Juan José Flores.

Porque ésa, la inestabilidad, o mejor, la inconstancia, será paradójicamente la constante en la vida política del país, y estará casi siempre acompañada por un sordo ruido de sables de diverso origen. En efecto, son innumerables las intervenciones armadas en contra del orden constituido. Intervenciones que, según la época, han contado con un respaldo que ha girado desde la más rancia aristocracia hasta el movimiento indígena. En ciertas ocasiones —como en los “autogolpes” que acostumbraba dar el presidente constitucional Velasco Ibarra—, el atropello parte del Palacio de Gobierno. Y claro, la primera víctima de golpes y asonadas es el Congreso, símbolo máximo de la vida democrática.

No cabe ahondar aquí en las complejidades de la inestabilidad y su antídoto —los textos de Patricio Quevedo y de Simón Pachano destacan algunos factores que apuntan en uno u otro sentido—, pero sí debemos cuestionar la fácil estrategia de echar la culpa de todo a “los políticos del Congreso”: desacreditar, cuando no satanizar, a los partidos y a otras instituciones de la democracia representativa es un recurso de quienes aspiran llegar al poder por la ruta de los llamados *outsiders*, ya sea utilizando la demagogia electoral de corte populista o recurriendo a la fuerza pura y dura.

Quien abra este libro irá desplegando en sus manos un auténtico abanico de estilos e ideologías, expresión de una época en la que definiciones políticas como liberal o conservador, o los calificativos de *masón* o *curuchupa*, estaban tan cargados de sentido que los hombres morían frente al pelotón de fusilamiento gritando “¡Viva Alfaro, carajo!” o, por el contrario, “¡Viva Cristo Rey!” Como editor de textos tan disímiles, estuve obligado a sugerir ciertos cambios o retoques a los autores, quienes respondieron de la mejor manera: haciéndolos. Como resultado de las posiciones divergentes, a veces el debate se entabla a renglón seguido; por ejemplo, cuando Núñez concluye el primer capítulo calificando a García Moreno como “el gran tirano” y, acto continuo, Salvador Lara encumbra con entusiasmo la figura de don Gabriel.

La polémica enriquece el libro y alcanza a los murales del Palacio Legislativo, que sobrevivieron a la destrucción del fuego y representan, con enfoques distintos, la historia del país desde los orígenes precolombinos. En efecto, cuando se hallaba en construcción el Palacio, hacia 1958, se encargó al escultor Luis Mideros la talla del friso que adorna la fachada principal. Mideros, artista tradicional, desarrolló dos bloques de 40 metros de largo por 4,70 de alto. El bloque oriental presenta, de un modo idealizado, la historia aborígen, el encuentro con los conquis-

tadores, el descubrimiento del Amazonas y el perfil de Eugenio Espejo, precursor de la Independencia. El bloque occidental muestra a los geodésicos franceses, junto a alegorías de la primera Constitución, la juventud, la diversidad cultural, el progreso industrial, la justicia, la legislación, el trabajo.

Esta visión literalmente petrificada del pasado se convirtió en el emblema del Palacio hasta 1988, cuando el mural de Guayasamín desató el debate, a causa sobre todo de un personaje que llevaba un casco nazi con una banderita de EEUU. (Para aplacar los ánimos, Guayasamín sustituyó la bandera con las siglas de la Agencia Central de Inteligencia que se observan ahora). La obra condensaba la visión histórica y apasionada del artista plástico más famoso del Ecuador, quien se reclamaba indio y se identificaba con una izquierda nacionalista y socialista que había heredado algunas banderas del liberalismo radical. A lo largo de este libro, el lector descubrirá algunos de los paneles que componen el mural que domina el salón principal de sesiones, cuyas fotos originales, tomadas en 1988, antes del ensamblaje definitivo, fueron proporcionadas gentilmente por la Fundación Guayasamín.

Por último, hay que tener presente que un libro es algo vivo, que se va haciendo y modificando sobre la marcha, hasta el momento del diseño, y que obliga a equilibrar lo político con lo estético. Así, por ejemplo, al constatar que habíamos recolectado un buen material pictórico, decidimos que el primer capítulo quedara solo en color, ubicando en esta introducción las copias en sepia de antiguos retratos de tres de los firmantes de la primera Constitución: León de Febres Cordero, Juan Bernardo Dávalos y José María Borrero, quienes aparecen junto a Manuel Benigno Cueva, presidente de la Convención liberal de 1896, y a Carlos J. Arosemena Monroy, brillante orador parlamentario que, en 1961, pasó del Congreso al Penal, y de allí al Palacio de Gobierno.

Así, al avanzar por estas páginas, el lector comprobará que por el Congreso Nacional han pasado las grandes figuras políticas e intelectuales de cada época. Y que esta institución básica del sistema democrático ha ido expresando, para bien y para mal, los múltiples intereses y proyectos, muchas veces contradictorios, que configuran una nación. Nos guste o no, el Congreso es un espejo que ha reflejado lo que fuimos y lo que somos. Para arreglar la imagen no basta con cambiar el espejo: hay que cambiar el país.



Una exitosa actividad parlamentaria abrió las puertas de Carondelet a muchos de los Presidentes de la República, que antes fueron legisladores.

P. CUVI

Quito, diciembre de 2004

I

Los orígenes
y el período
marcista

Jorge Núñez Sánchez
Miembro de la Academia Nacional de Historia

Los lejanos orígenes del parlamento ecuatoriano hay que buscarlos en el matinal pensamiento de los precursores y próceres de la Independencia. Fue Eugenio Espejo, el gran sabio mestizo, quien primero impulsó en nuestro país la idea del establecimiento de un gobierno nacional asentado en la elección popular y la división de poderes. Más tarde, sus seguidores, inspirados —como el precursor— en textos del liberalismo europeo y casi sin ningún referente práctico que les sirviera de orientación, se abocaron a la búsqueda de un modelo de gobierno representativo y responsable, que pudiera sustituir al despótico sistema colonial y promocionar los intereses de la emergente nación quiteña.

Uno de ellos fue su cuñado José Mejía Lequerica, quien acudió en 1812 a las Cortes Constitucionales de Cádiz, donde actuaron también, como diputados por la Presidencia de Quito, don Juan José Herrera y Matheu, conde de Puñonrostro, y el doctor José Joaquín Olmedo. En ese afamado foro legislativo, Mejía denunció los abusos del gobierno colonial y exigió trato justo para las provincias ultramarinas de España, mientras que Olmedo denunció la bárbara institución de la mita y exigió su eliminación.

Manteniendo todavía un proyecto de “fidelismo monárquico” al rey Fernando VII, los criollos del centro quiteño buscaron autogobernarse, emprendieron acciones militares contra las regiones que resistieron a su proyecto político y se vieron enfrentados a una durísima represión colonial, que tuvo su mayor expresión en la masacre de los patriotas presos en la cárcel de la Real Audiencia, cometida el 2 de agosto de 1810, por las tropas coloniales llegadas desde Lima. En buena medida, ello privó al país de su élite político-intelectual y al movimiento insurgente de sus líderes más progresistas.

Acicateados por esas circunstancias, los quiteños fueron radicalizando progresivamente sus posiciones, hasta llegar a la convocatoria del “Congreso de los Pueblos Libres de la Presidencia de Quito”, instalado en la capital el 4 de diciembre de 1811, bajo la presidencia del obispo José Cuero y Caicedo y la vicepresidencia de Juan Pío Montúfar, Marqués de Selva Alegre.

Este Congreso estuvo integrado por 18 diputados, que en teoría representaban a las ocho provincias de la Presidencia de Quito (Quito, Guayaquil, Cuenca, Pasto, Quijos, Canelos, Jaén y Mainas), pero que en la práctica representaban solo a los pueblos de la antigua provincia de Quito (Quito, Riobamba, Latacunga, Ambato y Guaranda) y habían sido electos de modo público y directo por esas localidades.

Atendiendo a su misión principal, el Congreso Constituyente dictó la Constitución Quiteña de 1812, redacta-

ARRIBA: José Mejía Lequerica, diputado a las Cortes de Cádiz. Óleo del MRE. CH. HIRTZ

ABAJO: José Joaquín Olmedo, prócer de la Independencia, participa en el Congreso de 1830 y preside la Convención de 1835, reunida en Ambato. MMG. C. MORA



da como "Pacto solemne de sociedad y unión entre las provincias que forman el Estado de Quito". Esa primera Carta constitucional marcó algunos principios fundamentales para la vida del nuevo Estado: su independencia frente a cualquier "otro Estado y Gobierno"; su disposición a vincularse en una confederación con otros estados hispanoamericanos; la institución de una forma de gobierno que siempre debía ser "popular y representativa"; la separación e independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la consagración de la más cabal libertad electoral y el castigo para quienes pretendieran coartarla "por medio de sus gestiones, amenazas o promesas"; la prohibición más rigurosa del nepotismo y la concusión; el carácter público de los debates legislativos y la aprobación de leyes, que, so pena de nulidad, debían anunciarse previamente a la ciudadanía para promover su participación en las discusiones; el período fijo de dos años para todos los cargos de elección popular, y el "juicio de residencia" para los funcionarios de elección popular.

Si bien todos los diputados participaron en las deliberaciones del Congreso, varios de ellos no suscribieron la Constitución quiteña de 1812, unos por hallarse lejos de Quito, en razón de las urgencias de la guerra, y otros a causa de una inesperada ruptura política entre "sanchistas" y "montufaristas", que determinó que los primeros abandonaran la capital y asentaran su cuartel general en Latacunga.

En los meses siguientes, esas divisiones internas se agravaron y minaron la capacidad operativa de las fuerzas quiteñas sucesivamente derrotadas por las tropas del "pacificador" Toribio Montes, quien restableció el poder colonial en toda la Audiencia de Quito.

Diez años después, al concluir la segunda campaña de la Independencia, los pueblos de la antigua Presidencia de Quito optaron por vincularse a la República de Colombia, entidad que en su Ley Fundamental, dictada en diciembre de 1819, había hecho constar como uno de sus tres grandes departamentos al de Quito, cuya capital debía ser la ciudad del mismo nombre.

Durante su breve vida, el Congreso grancolombiano legisló sobre la organización interna de la República, designó intendentes para los departamentos y gobernadores para las provincias, y consagró garantías individuales de conformidad con el modelo francés. También dictó algunas leyes muy importantes, como la de manumisión, por la cual se concedía la libertad de los esclavos, a partir de los dieciocho años de edad; la que suprimió la Inquisición en Colombia, y cerró los conventos religiosos menores, cuyos locales fueron dispuestos para escuelas y colegios públicos; y la de libertad de imprenta. El Congreso también abolió el tributo de indios, suprimió y modificó impuestos.

Apenas liberado el país de Quito y convertido en Distrito Sur de Colombia, fue estimulado por el gobierno de Bogotá para elegir a sus representantes y senadores al primer Congreso ordinario reunido en 1823. A base de las antiguas provincias coloniales de Quito, Guayaquil y Cuenca, fueron electos en 1822 los legisladores quiteños, pero muy pocos de ellos pudieron concurrir efectivamente a las sesiones del Congreso colombiano, en razón de las grandes distancias, problemas de salud y otros impedimentos.

Cabe precisar que el Estado cubría generosamente los gastos de movilización de los legisladores hasta Bogotá y su estadía en esa ciudad, y también que sancionaba a los legisladores electos que no asistieran a las sesiones del Congreso. Sirva el ejemplo de Joaquín Gutiérrez, senador por Quito, multado en 721 pesos

Nicolás Arteta y Calisto, vicepresidente de la Primera Constituyente, es también el primer arzobispo de la iglesia metropolitana. CH. HIRTZ



EL YLSMO. S^{ra} D^{ca}. NICOLAS JOAQUÍN DE ARTEYA Y CALISTO, ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA, DIRECTOR DE LAS ACADEMIAS DE EMULACION Y DERECHO PRACTICO, RECTOR DE ESTA PÚBLICA UNIVERSIDAD Y CATEDRÁTICO DE JURISPRUDENCIA Y TEOLOGÍA MORAL, CONSEJERO DE ESTADO Y VICEPRESIDENTE DEL PRIMER CONGRESO ECUATORIANO, ENTRO AL CO-RO DE ESTA YGLESIA CATEDRAL EN CALIDAD DE CANONIGO DOCTORAL, CUYA SILLA OBTUVO POR UNA LUCIDA OPOSICION Y ASCENDIO SUCSEIVAM. HASTA DEAN DE LA MISMA YGLESIA, DE LA QUE, DESPUES DE HABERLA GOBERNADO P^r EL ESPACIO DE 20. AÑOS. COMO PROVVISOR DE LOS SS. OBISPOS Y VICARIO CAPITULAR EN LAS YACANTES, FUE PRECONISADO OBISPO EN 1833. Y NOMBRADO POR SU SANTIDAD PRELADO DOMESTICO Y PRESBITERO ASISTENTE AL SACRO S^oLIO PONTIFICIO. ERIJIDA ESTA YGLESIA DE QUITO EN METRO POLITANA FUE SU PRIMER ARCEBISPO. AÑO DE 1849. METROPOLITANA FUE SU PRIMER ARCEBISPO.

Acta de la Primera Constitución,
firmada por los diputados
Antonio Ante, José Fernández
Salvador, Manuel Matheu, León
de Febres Cordero, Vicente
Ramón Roca, José Joaquín de
Olmedo y Francisco de Marcos,
Nicolás Vásconez, Juan Bernardo
de León, Ignacio Torres, José
María Landa, Mariano
Veintimilla, José María Borrero,
Miguel Ignacio Valdivieso,
Manuel García Gómez, José
María Lequerica, Cayetano
Ramírez, Manuel Rivadeneira y
Estanislao Zambrano.
AFL. C. HIRTZ

por no asistir al Congreso de 1824. Para evitarse problemas, otros electos optaban por renunciar y dar paso a sus suplentes, como lo hizo José de Larrea, sustituido por el coronel Vicente Aguirre.

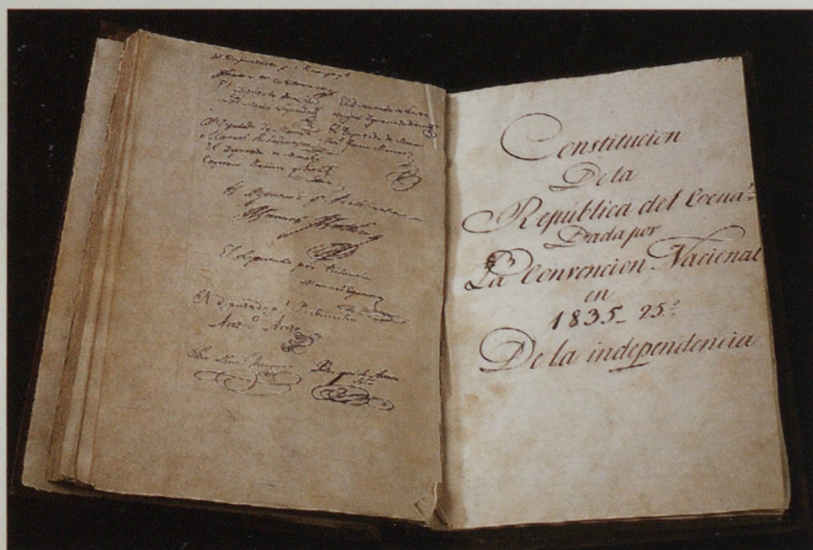
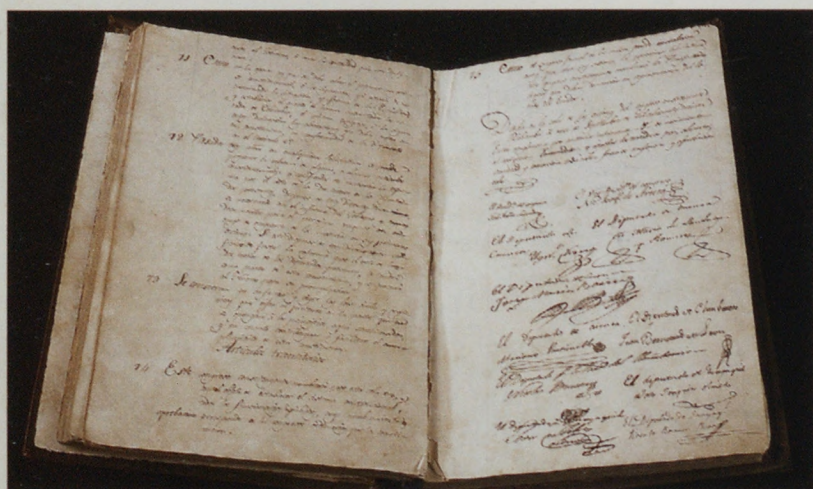
Los diputados quiteños tuvieron importante actuación en ese cuerpo legislativo. Con su influjo, lograron que en su país se levantara el imperio de ley militar, que regía para zonas de campaña, y se restablecieran plenamente las garantías constitucionales. Empero, no lograron impedir que se aprobara la nueva Ley de División Territorial colombiana (1824), que dividió el territorio quiteño en tres departamentos (Ecuador, Guayas y Azuay) y alteró los límites entre los departamentos del Cauca y del Ecuador (Quito central), fijando como línea divisoria una línea que iba de la boca de Ancón al río Carchi. Ello privó a Quito de los extensos territorios de Buenaventura y Pasto convertidos en nuevas provincias del Departamento del Cauca.

También desoyó el Congreso colombiano, dominado por los comerciantes, las reiteradas representaciones de la Junta Provincial de Pichincha, de los cabildos quiteños y del Jefe Superior del Sur, general Antonio José de Sucre, que denunciaban "el mal estado de las manufacturas del Ecuador" por efecto de las leyes de libre comercio, y pedían medidas proteccionistas para la industria quiteña. Su única respuesta fue el Decreto Legislativo del 16 de abril de 1826, por el que, buscando proveer de un puerto propio a la provincia del Pichincha, se dispuso la construcción de caminos de Quito a Esmeraldas, se liberó de tributos

a los habitantes de Esmeraldas y se disminuyeron a la mitad los impuestos de exportación e importación a pagarse en dicho puerto. Todo ello creó en el país quiteño una creciente resistencia al poder central de Bogotá, al que se lo veía como un ente lejano y dominador.

En busca de resolver graves conflictos políticos y administrativos que aquejaban a Colombia, se produjo la convocatoria a elecciones para la Gran Convención de 1827 que debía reunirse en la ciudad de Ocaña.

Una vez más, fueron muy pocos los diputados electos del Distrito Sur que pudieron concurrir a las sesiones del poder legislativo colombiano. Solo llegaron a tiempo de instalarse la Convención el Dr. Pablo Merino, de Guayaquil, Manuel Avilés y José Matías Orellana, de Cuenca, quienes tuvieron que soportar estoicamente las abusivas descalificaciones que la Comisión de Mesa hizo de las elecciones de algunos diputados del Sur. Todo eso llevó a que Merino planteara a la Convención, el 10 de abril de 1828, que, al hallarse presentes únicamente 3 de los 22 diputados de Quito, era necesario que "se difiera la resolución de toda cuestión grave sobre reformas (políticas) hasta que se reúna por lo menos la mitad





más uno de los representantes del Sur”. Su moción fue respaldada únicamente por los diputados de Cuenca, pero causó una tormenta política, pues mostró la resistencia de los diputados quiteños a los abusos del centralismo bogotano. Tras haber sido negada su razonable petición, Merino intentó por dos veces retirarse de la sala, siendo impedido de ello por el presidente de la Convención, general Santander, que luego lo amonestó públicamente.

Quedaron, así, sentadas las bases para un rompimiento político mayor, que finalmente se produjo cuando llegaron a Ocaña otros diputados quiteños que se sumaron a la opinión de sus predecesores; ellos fueron: José Félix Valdivieso, de Loja; J. Fermín Villavicencio, de Cuenca; Fermín Orejuela, suplente de Pichincha; José Moreno de Salas y Francisco Montúfar, de Chimborazo; y Santiago Martín de Ycaza, suplente de Guayaquil. Finalmente, todos ellos se sumaron al bando bolivariano que decidió abandonar la Convención en protesta por los maltratos recibidos y la actitud despótica de la mayoría santanderista. En ese momento arribó a Ocaña el diputado Vicente López Merino, de Pichincha, que el 8 de junio le comunicó al Libertador–Presidente que, visto el estado de disolución que halló en la Convención, había renunciado a posesionarse y se retiraba a la parroquia de La Cruz, junto al resto de diputados del Sur.

Autodisuelta la Convención de Ocaña, el Libertador Simón Bolívar asumió en 1828 una “dictadura de tipo romano”, según lo exigían cientos de actas populares de toda la República. Mientras duró su dictadura, las funciones legislativas del Congreso fueron asignadas por el “Decreto Orgánico” a un Consejo de Estado. Al concluir la dictadura, por voluntad del propio dictador, el poder legislativo volvió a ser elegido y convocado, reuniéndose en 1830 el Congreso Constituyente presi-

El Congreso Constituyente de 1830 se reunió en Riobamba, en el convento de Santo Domingo, que estuviera donde hoy se levanta el colegio Pedro Vicente Maldonado.

M. CRUZ

dido por el mariscal Sucre. Allí se intentó, sin éxito, refrenar la participación política de los jefes militares para evitar la disgregación de la Gran Colombia.

Consumada la separación de Venezuela, Sucre emprendió viaje hacia Quito el 13 de mayo de 1830, tres días después de clausurarse el Congreso Constituyente, con el encargo oficial de impedir la secesión del Ecuador, que el general Juan José Flores preparaba, y promover el mantenimiento de una república centro-federal con lo que quedaba de Colombia. Mas ya era tarde. Ese mismo día se había instalado en Quito la Asamblea de Notables que consumó la desmembración de Colombia y nombró a Flores como Jefe Supremo del Estado del Ecuador en Colombia, hasta tanto se reuniese la Asamblea Constituyente encargada de expedir la carta fundamental del nuevo Estado. Poco después, Sucre fue alevosamente asesinado en las selvas de Berruecos, con lo cual Flores tuvo libre de obstáculos la ruta hacia el poder.

El Congreso Constituyente del Ecuador

En mayo de 1830, Flores emitió un decreto convocando al Congreso Constituyente del nuevo Estado, que debía reunirse en Riobamba, el mes de agosto siguiente. Un segundo decreto reglamentó el sistema de elección de los diputados y el funcionamiento del Congreso, fijando una representación de cuatro diputados para cada una de las provincias de Azuay, Guayaquil y Quito, tres para las provincias de Loja y Manabí y dos para la de Chimborazo.

El Ecuador de entonces era un país cruzado por grandes cadenas montañosas y caudalosos ríos, cuyo territorio estaba en su mayor parte poblado por selvas y bosques montañosos, y en el que existían pocos y rudimentarios caminos de herradura, que en el invierno se ponían generalmente intransitables. Sus ciudades eran, en realidad, pequeñas y recoletas poblaciones, carentes de servicios básicos y especialmente de hoteles o casas de posada. La descripción, aunque somera, ayuda a entender algunos fenómenos de nuestra historia. Entre ellos la misma capitalidad de Quito o el hecho de que congresos y convenciones nacionales fueran convocados casi siempre en ciudades del centro del país (Riobamba, Quito, Ambato), de más fácil acceso para todos los concurrentes. Igualmente, el hecho de que las reuniones legislativas regulares fueran convocadas de preferencia para la estación seca. Y otro más, los temores y recelos que las gentes—entre ellas los legisladores— tenían a esos largos y peligrosos viajes, para emprender los cuales era normal que dictasen previamente su testamento, como lo hizo el mariscal Sucre antes de su último viaje.

En aquel escenario histórico y geográfico se reunió en Riobamba, el 14 de agosto de 1830, el primer Congreso Constituyente, que fundó el Estado del Ecuador, sustituyendo el nombre histórico del país (Quito) por uno geográfico (Ecuador); esa decisión estuvo motivada por el regionalismo de los diputados costeños y azuayos que no deseaban que el nombre de la capital del distrito central lo fuera también del país.

Este Congreso designó como su presidente a José Fernández Salvador, como vicepresidente a Nicolás Joaquín de Arteta y como secretarios a Pedro Manuel Quiñones y Pedro José Arteta. También consagró al general Juan José Flores—casado con una poderosa heredera terrateniente de la Sierra— como Presidente del nuevo Estado del Ecuador, y como vicepresidente a José Joaquín Olmedo, gran hacendado liberal costeño, quien después fue reemplazado por Modesto Larrea, el más rico hacendado de Quito. En general, los 21 diputados de esa asamblea re-

presentaban a las oligarquías regionales de los departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca. Pasto no estuvo presente en esa reunión, pero luego envió diputados al Congreso ecuatoriano.

Allí se dictaron la primera Constitución Política del Ecuador, así como 15 leyes y 22 decretos. Cabe destacar la Ley de Régimen Político de los Departamentos y el decreto que proclamó al Libertador Simón Bolívar como “Padre de la Patria y protector del sur de Colombia”.



Óleo apologetico llamado:
“Apotheosis de Juan José Flores, al
triunfador en la toma de
Guayaquil contra Guillermo
Franco”. Flores presidió el
Senado en 1837 y la Convención
de 1861 que eligió a García
Moreno. AF.

K. TOLKMITT

La Constitución de 1830 buscó crear una confederación con los demás estados de la República de Colombia, que no logró concretarse en la práctica. Por otra parte, entre sus disposiciones esenciales constan las siguientes: sistema de gobierno “popular, representativo, alternativo y responsable”, con separación e independencia de poderes. La religión católica como oficial del Estado, “con exclusión de cualquiera otra”. Nacionalidad basada en el *ius solis* (derecho de sol y suelo), ampliado a los naturales de otros estados de Colombia avecindados en el país y a los militares extranjeros al servicio del Ecuador en su hora fundacional; también reconocía el derecho de naturalización de extranjeros. Igualdad de los ciudadanos ante la Ley. Congreso unicameral, formado por 30 diputados (10 por cada departamento).

Vistos los hechos en sentido general, el nuevo Estado fue fundado sobre una base estructural y conceptual claramente oligárquica, por la cual unas pocas familias —que detentaban ya una suma de poder económico, influencia social y su-



perioridad cultural— aspiraban a controlar y manejar monopólicamente el poder político de la nueva república criolla, que se asentaba en la exclusión social y política de la población no blanca.

En ese marco histórico, pese a la proclamada igualdad de los ciudadanos ante la Ley, se creó un sistema electoral restringido, por el que solo votaban los propietarios, profesionales o empresarios que tuvieran más de 22 años y supieran leer y escribir. Para ser elegido, el requisito básico era ser un rico terrateniente y poseer: los diputados, una propiedad raíz de cuatro mil pesos, y el Presidente y Vicepresidente una propiedad raíz de treinta mil pesos.

De esta manera se consolidó un régimen oligárquico, en el que las grandes familias terratenientes conservaron y aun acrecentaron su antiguo poder social y económico, y compartieron el poder político con una camarilla militar de origen extranjero. El sistema terrateniente se fortaleció en este período mediante el despojo hecho a los indígenas de sus tierras de comunidad. Casi todas las leyes civiles coloniales siguieron vigentes y también pervivieron legalmente lacras sociales como la esclavitud de los negros, el concertaje y el tributo de indios, y se endureció el trato hacia los peones indios que fugaran de las haciendas.



Batalla de Miñarica, enero de 1835. Culminó con el triunfo de Flores y la oída de Olmedo. Dio paso a la Convención de Ambato. AF. CH.HIRTZ

Escenario de los conflictos políticos

Las oligarquías regionales –expresión mayor de ese poder terrateniente local– fueron el factor político decisivo en el nuevo Estado. Manejaban el poder municipal a su antojo y de sus alianzas o enemistades surgían la paz o las guerras civiles. Los tres departamentos originales –Quito, Guayaquil y Cuenca– se dividieron en provincias, pero siguieron existiendo de hecho como núcleos de poder regional, que disputaban el control del Estado central.

Los recurrentes conflictos políticos del período, que se explicitaban fundamentalmente en el Congreso Nacional, respondieron precisamente a esas disputas regionales, que eran, a la vez, enfrentamientos ideológicos entre los conservadores proteccionistas de la Sierra y los liberales librecambistas de la Costa. Después de cada crisis, una nueva Asamblea Constituyente dictaba otra Constitución (generalmente similar a la anterior) y en la mayoría de los casos legalizaba el poder de facto alcanzado por el gobernante de turno, que de dictador pasaba a convertirse en Presidente Constitucional. Se inventó, así, uno de los más socorridos mecanismos políticos del Ecuador, cual es la saga “golpe de Estado / Asamblea Constituyente / consagración constitucional del dictador”.

Las sucesivas Constituciones repitieron y aun mejoraron las solemnes declaraciones de libertad e igualdad de los ciudadanos ante la ley, reglamentaron la separación e independencia de los tres poderes del Estado y en algunos casos llegaron inclusive a proclamar su preocupación por los indios y otros sectores



marginados del país. Pero siguieron manteniendo la principal limitación legal para su participación electoral, que era la de que el elector supiera leer y escribir, cosa que evidentemente ignoraban casi todos ellos. Además, en la práctica, eran los terratenientes o jefes militares quienes manejaban el sistema político a través de un mecanismo caudillista, mediante la actividad de pequeños propietarios, comerciantes locales y paniaguados a su servicio, que actuaban como correas de transmisión de la voluntad oligárquica.

Con ese mar de fondo, el general Juan José Flores, nacido en Venezuela, gobernó al Ecuador o influyó en sus destinos entre 1830 y 1845, gracias a una alianza del poder terrateniente nativo y el poder militar extranjero. Durante esos quince años, el Ecuador sufrió cuatro guerras civiles y dos conflictos internacionales, y tuvo tres gobiernos centrales y dos regionales. Además, se mantuvieron latentes dos tendencias anexionistas: una en Guayaquil, que deseaba la vinculación al Perú, y otra en Quito, que buscaba y aun llegó a proclamar la incorporación a la Nueva Granada.

En el interregno, Flores compartió el poder con un caudillo rival, el guayaquileño Vicente Rocafuerte, quien le hizo activa oposición desde el Congreso, donde actuaba como senador por Pichincha, tras ser candidatizado por los jóvenes liberales de la Sociedad Democrática "El Quiteño Libre". El centro del conflicto estuvo en que un grupo de clérigos que fungían de diputados (Marcos, Peñafiel y Beltrán) propusieron, a poco de haberse instalado el Congreso Nacional, el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente Flores, para que pudiera aplastar impunemente a la oposición política. La moción fue aprobada en veinte minutos, sin permitir siquiera que los legisladores opositores argumentaran contra ella, y pese a las protestas de los opositores y algunos amigos del gobierno. Ante tamaña barbaridad, que atentaba contra la libertad y el honor de la república, Vicente Rocafuerte presentó dos días más tarde la renuncia escrita a su curul. Esa renuncia era también una demoledora denuncia contra los abusos y corruptelas de Flores y su régimen.



Apresado y camino del destierro, Rocafuerte fue liberado en Guayaquil por un grupo de revolucionarios, que lo proclamaron su líder. Se inició, así, la Guerra de los Chihuahuas, que terminó años después mediante un arreglo político entre Flores y Rocafuerte, por el que el primero cedió el poder a su rival, con el compromiso de que éste le devolvería el mando luego de cuatro años. De este modo, Rocafuerte gobernó primero como Jefe Supremo y luego como Presidente Constitu-

cional, tras ser legitimado su poder por la Asamblea Constituyente de 1835. Como garantía de la devolución oportuna del poder, el general Flores fue nombrado jefe vitalicio del Ejército.

Pero importantes sectores del país quedaron insatisfechos con el pacto Flores-Rocafuerte. Los revolucionarios chihuahuas –militares de baja graduación, pequeños campesinos montubios, intelectuales radicalizados– se rebelaron contra su líder, Vicente Rocafuerte, y manifestaron su intención de seguir luchando contra el despotismo floreano. Por su parte, los terratenientes conservadores de la Sierra norte levantaron el pendón nacionalista, convocaron a una Convención Nacional, nombraron Jefe Supremo a José Félix Valdivieso y declararon la guerra a la alianza Flores-Rocafuerte, contando con el respaldo de los antiguos chihuahuas. Los ejércitos de ambos bandos se enfrentaron finalmente en los llanos de Miñarica, el 18 de enero de 1835, triunfando los aliados, que no dieron cuartel a los vencidos. Más de mil cadáveres quedaron en el campo de batalla. Los derrotados “convencionales” proclamaron entonces la extinción del Ecuador y su incorporación a la Nueva Granada, lo cual demuestra cuán débil era entonces el sentido de nacionalidad.

Legislación del período

En los primeros Congresos regulares del período floreano se aprobaron varias leyes que fueron configurando el nuevo marco jurídico del naciente Ecuador: Ley de Imprenta, Ley de Servidumbre de Aguas para fundos ajenos, Ley de Procedimientos contra Monederos Falsos, Ley de Procedimiento Civil, Ley que Declara Vigente el Código de Comercio Español, Ley de Monedas, Ley de Contribución Personal y Ley de Establecimiento de Escuelas para Niños Indígenas.

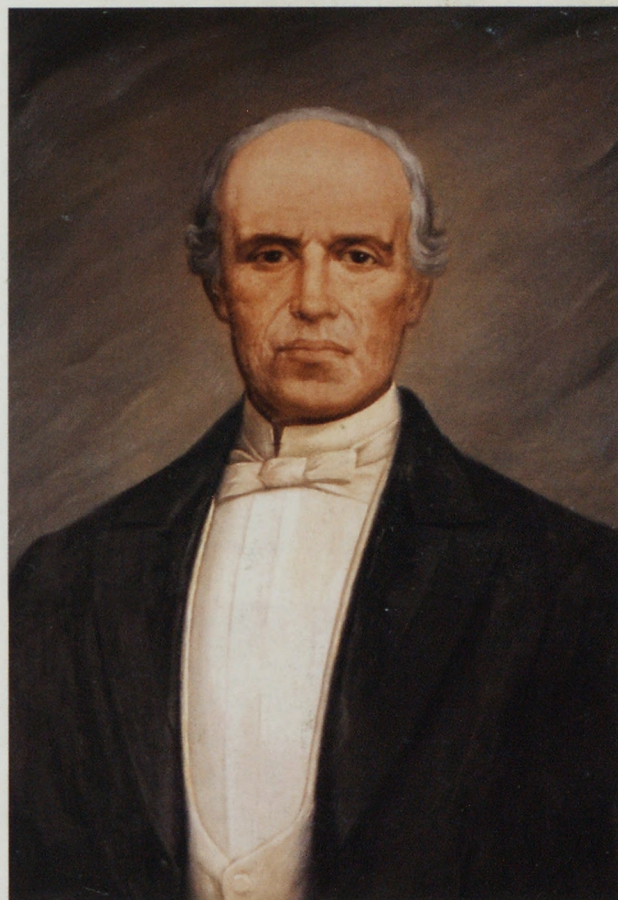
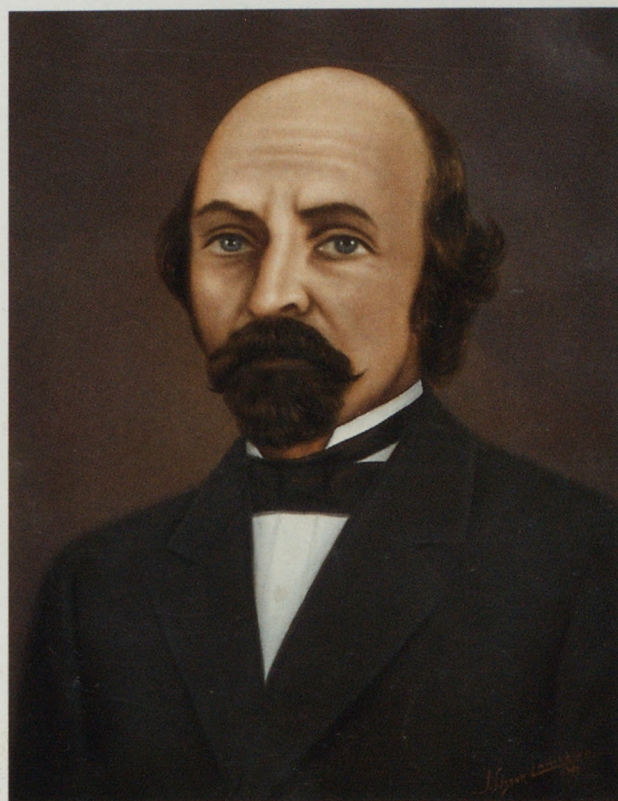
Dignas de comentario son las últimas leyes mencionadas. La de Contribución Personal fue un exitoso intento por enmascarar con un nombre liberal la pervivencia del antiguo tributo indígena. Y la otra, supuestamente destinada a fomentar la educación de indígenas, fue en realidad un mecanismo legal creado para despojar a los indios de sus tierras comunitarias, con el proclamado fin de obtener fondos para la creación de escuelas.

En cuanto a las leyes referidas a la moneda, si bien revelan preocupación por la falsificación monetaria, fueron poco aplicadas en la práctica, al punto que este delito desbordó al naciente poder estatal, en razón de estar complicados en el mismo algunos allegados del Jefe de Estado.

En 1832, el Congreso decretó que los concejos municipales formaran sus propios reglamentos particulares de policía.

Interregno civilizador

En 1835, el jefe supremo Vicente Rocafuerte convocó a una segunda Convención Nacional, que se reunió en Ambato,



PÁGINA ANTERIOR:

IZQ. ARRIBA: José Fernández Salvador, presidente del Congreso Constituyente instalado en Riobamba, en 1830. Dirige el Senado en 1848. Óleo de Antonio Salas. CH. HIRTZ

IZQ. ABAJO: Francisco Marcos, prócer guayaquileño, ministro de Flores, conduce el Congreso de 1833 y la Constituyente de 1843. MMG. C. MORA

DER. ARRIBA: José Félix Valdivieso, diputado desde los tiempos de la Gran Colombia, fue jefe de los alzados contra Flores. Presidió la tercera Convención, en 1843. Consejo Provincial de Loja. F. IPANAQUÉ

DER. ABAJO: Benigno Malo, legislador cuencano, escritor, ministro de Estado. Óleo de Luis Toro Moreno, CCE-C. J. P. MERCHÁN

Montalvo, la pluma liberal, diputado de la Convención de 1878; Eugenio Espejo, el precursor; Rocafuerte, el constructor, legislador y presidente de la República. Panel del mural de Guayasamín en el Palacio Legislativo. FG. R. CALDERÓN



entre junio y agosto de 1835, y fue presidida por el notable político y poeta José Joaquín Olmedo.

Esta Convención dictó la segunda Carta constitucional del Ecuador, en la que se suprimió la posibilidad de confederación con los antiguos distritos gran-colombianos, se creó un sistema bicameral para el poder legislativo, que pasó a estar integrado por una Cámara de Senadores y otra de Representantes. También se reformó el poder judicial, reemplazando a la anterior Corte de Justicia por una Corte Suprema, llamada a actuar como cabeza del sistema judicial y última instancia del mismo.



La Convención de 1835 promulgó también varias leyes, entre ellas la de Régimen Político y Administrativo, la de Procedimiento Civil, la de Elecciones, la Orgánica Militar y la de Juzgamientos a altos funcionarios. También aprobó regulaciones para la administración de los hospitales, liberó del pago de impuestos a los pobres de solemnidad, dictó medidas para la promoción de la educación primaria y secundaria, y también para el desarrollo industrial, en especial de la industria naval.

Se ha dicho que Rocafuerte fue un “liberal teórico y conservador práctico”. Ciertamente hizo un gobierno duro y autoritario, pero honesto y civilizador.

Primera plana de
El Ecuatoriano, publicado en
Quito, el 16 de octubre de 1845,
informando sobre la Convención
instalada en Cuenca. BAAEP.

CH. HIRTZ

Persiguió y aun fusiló sin juicio a algunos revolucionarios, pero fomentó la educación pública como nunca se había hecho hasta entonces, intentó arreglar la deuda interna y buscó disminuir los aranceles aduaneros para estimular el comercio, aunque el contrabando era tan poderoso que los mismos comerciantes se opusieron a tal proyecto. Además, decretó la abolición del inicuo tributo de indios en el departamento de Guayaquil y suprimió en todo el país las doctrinas parroquiales de haciendas, que eran supervivencias específicas de las encomiendas coloniales. En síntesis, su gobierno fue un ejercicio de "despotismo ilustrado", que buscó una modernización general de la sociedad ecuatoriana, aunque debió enfrentar la sólida oposición del clero y los terratenientes, beneficiarios y defensores de la estructura colonial superviviente. De ahí que, en su mensaje al Congreso de 1837, denunció al sistema oligárquico imperante, diciendo:

"Los gobiernos son para las naciones y no las naciones para los gobiernos; por no haber atendido suficientemente a este principio, nuestras instituciones no están en consonancia con nuestras costumbres coloniales; con los restos de una aristocracia que funda su mérito en antiguos pergaminos; con los intereses de un clero que no carece de miembros educados en las máximas de la Inquisición; con la ausencia de la justicia, que se pierde en el laberinto de nuestra confusa legislación, compuesta de leyes góticas, españolas, colombianas y ecuatorianas; con la carencia de estudios formales en los diversos ramos científicos, de donde resulta una escasez notable de luces y una falta irreparable de patriotas ilustrados en toda la extensión de la República.

"En medio de tantos obstáculos ¿cómo puede la civilización seguir un curso majestuoso? De esta nueva lucha entre las opiniones monárquicas y las republicanas, se ha formado una nueva combinación política, peculiar a estos climas, y es una oligarquía dominadora, algo parecida a la aristocracia de Venecia, que ha reemplazado la tiranía española, y que cubierta con el manto de la libertad se interesa en tener a la mayoría del pueblo sujeta a la gleba; proclama la igualdad, y continúa la desigual contribución de indígenas; se jacta de dar libre curso a la industria, y la encadena con monopolios; se manifiesta admiradora del sistema

liberal, y lo contraría, esforzándose en perpetuar los anteriores abusos políticos, religiosos, forenses y comerciales. Nuestras leyes son muy liberales en el papel, y en la práctica muy contrarias a sus principios y a nuestras acciones".

En 1839, Flores volvió a ser electo Presidente de la República por un Congreso que le era adicto. Comenzó bien: hizo obras públicas y creó algunos centros educativos, pero su egolatría y conservadurismo le llevaron a participar en las guerras civiles de Nueva Granada, con gran costo y ningún beneficio para el Ecuador. Además, el general compartía esa visión neocolonial que las oligarquías criollas iban desarrollando en el continente, según la cual la independencia na-

El Ecuatoriano.

TRIMEST. 2.

LA LIBERTAD ES EL DERECHO DE LOS PUEBLOS.—CHATEAUBRAND.

NUMERO 14.

Se publica todos los jueves.

Quito, juéves de 16 octubre de 1845.—1.º de la Libertad.

Valo un real.

INSTALACION

DE LA

Convencion Nacional.

Si el 15 de enero de 43 fué un día de llanto y de luto para el pueblo Quiteño, el 11 de octubre de 45 ha sido día de placer y de gloria. La reunión del club florentino, bautizado con el sagrado nombre de Convencion Nacional, en la primera época, llenó de pavor á los hijos de Espinosa; la noticia recibida en la segunda de que se ha instalado el verdadero Congreso de la Nación, los consueca y les hace concebir lisonjeras esperanzas, de un porvenir dichoso: la primera fué una reunión de mazaros convocada por el mas insolente de los tiranos, sin mas destino que remachar las cadenas del despotismo, y veardir la nacion á sus mezquinos intereses: la segunda compuesta de beneméritos ecuatorianos va á curar las heridas de la patria, y levantarla del estado de prostracion en que la sumergió la tiranía: la jenzara constitucion: debia precisamente ser, cual fué, la carta de esclavitud para el Ecuador y el emblema de nuestro baldon é ignominia; la construccion que ahora recibamos será, sin duda, la garantía del ciudadano y el monumento eterno de la gloria ecuatoriana: aquella fué el querer de Flores, esta va á ser la voluntad de los pueblos. Si, los pueblos han elegido con libertad sus representantes, y bien podemos asegurar que han sido por la primera vez, porque antes eran elegidos por Flores y por solo Flores. Ya la representación es una propiedad nuestra, propiedad que

empezamos á poseer arrancándola, á costa de un millon de sacrificios, de las garras del usurpador: ya somos libres: ya la constitucion y leyes que vamos á recibir traen su origen de la Nación, es decir, viejen de nosotros mismos, y no como antes de un hombre solo y de un hombre malvado.

Al pueblo se le obligó en la época pasada á que se mostrara alegre, pero el pueblo solo mostró el semblante del siervo á quien el amo le manda jugar, conservando levantado el látigo con que le ha castigado y con que va á castigarle segunda vez; mas el contento que ha mostrado el pueblo en la actualidad, nace del regocijo de su espíritu y de la satisfacción de su corazón: es el gozo que recibe un inocente cuando, condenado á muerte por un juez injusto, escapa del patibulo, y se le restituye juntamente con su vida, su honor, su libertad, su familia y bienes, quedando ademas castigado el juez inicuo, y aquel con la seguridad de que no volverá á ser perseguido injustamente.

El contento se manifiesta en los semblantes de todos, y todos procuran celebrar el día en que ha dado principio su felicidad. No habría sido necesarios repiques jenerales, illumination de la ciudad, salvas de artillería, pomposos bandos &c. &c; pues para los quiteños bastaba sola la noticia de la instalacion del Congreso jeneral para llenar sus corazones del mas indecible gozo, y era por demas que la autoridad escitase á la alegría. Bendecid, Ecuatorianos, á la divina providencia que nos libró del despotismo, y bendecida mucho mas por que está levantándose el grande edificio de la felicidad de la patria.



cional nos había introducido en la vorágine de la anarquía y era preciso restaurar “la ley y el orden” apelando a la tutoría de las monarquías europeas.

En lo interno, volvió a imperar el desorden fiscal y la falsificación de la moneda, con la tolerancia y aun complicidad del gobierno. La arbitrariedad gubernativa llegó al extremo de destituir a jueces, violando la independencia del poder judicial.

Por primera vez en la vida republicana, el Congreso ejerció durante este período su potestad fiscalizadora sobre altos funcionarios del Estado, tramitando una acusación contra el ministro de Hacienda, Francisco Eugenio Tamariz, autor de algunos decretos de reordenamiento fiscal que el Congreso estimó inconstitucionales. Finalmente, Tamariz fue condenado por el poder legislativo a dos años de incapacidad para servir en los destinos públicos.

Legislación del período

El Congreso de 1837 aprobó la Ley Orgánica de Hacienda y la Ley de Crédito Público, clasificando las deudas del Estado y fijando fuentes y montos para su amortización; también la Ley de Aguardientes y la Ley Orgánica de Montepío. Igualmente, dictó el primer Código Penal y aprobó la Convención de Reparto de la “Deuda Inglesa”, celebrada entre los antiguos miembros de la Gran Colombia. También concedió pequeñas pensiones vitalicias a los hijos de los patriotas Salinas y Ante, y decretó el libre retorno de los emigrados políticos “convencionales”.

Nave central de la iglesia de La Compañía, donde se instaló el Congreso de 1849, que fuera presidido por José Modesto Larrea y el general José M. Urvina.

K. TOLKMITT



Moneda acuñada en 1845 con el lema "Mi poder en la Constitución". El libro del escudo simboliza justamente la Constitución. ARG.

DER. ARRIBA:

Vicente Ramón Roca, representante de Guayas a la Primera Constituyente, vicepresidente del Congreso en 1833, presidente de la República en 1845. MMG.

C.MORA

DER. ABAJO:

General Antonio Elizalde, prócer independentista, senador en 1841, preside el Senado en 1847 y dos años después tercia en elecciones presidenciales que se efectúan en el Congreso. MMG.

C. MORA

32

El Congreso de 1839 fue casi nulo en asuntos legislativos y se limitó a aprobar la Ley de Procedimiento Criminal, complementaria del Código Penal ya existente; a decretar la libre entrada de barcos mercantes españoles a los puertos de la república, a facilitar la enseñanza de la obstetricia y la venida al país de profesores de ciencias, artes y oficios, y a regular asuntos de disciplina eclesiástica.

El Congreso de 1841 se vio afectado por graves conflictos políticos, que finalmente determinaron su autodisolución. La cuestión central fue la anulación que hizo el bando liberal intransigente de las elecciones de diputados y senadores por Cuenca, bajo la acusación de que habían sido hechas bajo la coacción de los funcionarios del gobierno floreano. Esto llevó finalmente a un impase legal que impidió la reunión del Congreso por falta de quórum.

Si bien esa autodisolución de un Congreso de mayoría opositora fue grata al gobierno, creó un grave conflicto institucional, pues impidió que el Presidente pudiese convocar a un Congreso Extraordinario para 1843, en razón de que subsistían las descalificaciones electorales hechas en 1841. Ante tal situación, la provincia de Cuenca y otras del país solicitaron la convocatoria de una nueva Convención Nacional.

El general Flores, convertido en Jefe Supremo del país, convocó a elecciones para esa nueva Asamblea Constituyente, pero aprovechó la ocasión para alterar el ordenamiento electoral establecido y fijar requisitos todavía más gravosos para ser elector o diputado, con miras a eliminar a sus opositores políticos y perpetuarse en el mando. El resultado fue una Convención integrada casi totalmente por empleados públicos o amigos de Flores, que fue presidida por el gran terrateniente costeño Francisco Marcos, diputado por Manabí.

La Convención de 1843 aprobó una nueva Constitución (la tercera del Ecuador) que consagraba y endurecía el régimen oligárquico imperante desde 1830, y a la que el país bautizó como "Carta de la Esclavitud". Según ella el Presidente duraba ocho años en sus funciones, los senadores doce y los diputados ocho. El Congreso se reuniría cada cuatro años y en el interregno el presidente podría legislar, asesorado por una comisión legislativa.

La Convención Nacional aprobó también el escudo de armas de la República y promulgó la segunda Ley de Imprenta. Por su parte, el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Aduanas, expedida en febrero de 1845.

Para entonces, en todo el país se había levantado la protesta contra la "Carta de la Esclavitud" y contra un nuevo impuesto personal creado por el gobierno, que agravaba la pobreza de los sectores populares. Flores reprimió protestas y conjuró conspiraciones, pero el 6 de marzo de 1845 estalló en Guayaquil una revolución nacionalista que, tras largos combates, lo echó del país, no sin antes comprometerse, por el "Convenio de La Virginia", a conservar su rango, honores y rentas, y a entregarle 20 mil pesos para su subsistencia en Europa.

La revolución de 1845

El movimiento burgués nacionalista nombró un gobierno provisorio, integrado por José Joaquín Olmedo, Vicente Ramón Roca y Diego Noboa, el cual convocó la cuarta Convención Nacional, que se reunió en Cuenca, el 3 de octubre de 1845, bajo la presidencia de Pablo Merino, diputado por Chimborazo, y de Vicente Rocafuerte, que al año siguiente, como una forma de crítica a los procedimientos, renunció a su senaduría y emigró a Lima.

La nueva Constitución fue promulgada el 3 de diciembre de 1845. En lo conceptual era similar a las anteriores, pues mantuvo la exclusión electoral para los habitantes que carecieran de un importante patrimonio o una profesión liberal; empero, se introdujeron algunos cambios novedosos: para ser senador era necesario ser ecuatoriano por nacimiento; los senadores y representantes se elegían cada cuatro años y ambas cámaras se renovaban por mitad cada dos años; el presidente y el vicepresidente de la República eran electos por el Congreso, con una mayoría de dos tercios, para un período de cuatro años, pero el primer vicepresidente debía ser electo por la Convención y durar solo dos años en el mando, para evitar que la elección del vicepresidente coincidiera, en el futuro, con la del Presidente. Con esta medida se buscaba crear un mecanismo de estabilidad institucional en el país. También cambió el procedimiento de reforma de la Constitución, estableciéndose que debían transcurrir cuatro años antes de que se pudieran proponer reformas o modificaciones a la Carta política.

Además, la Convención restableció las garantías públicas, disminuyó atribuciones al Ejecutivo, elevó al grado de general de División al jefe militar Antonio Elizalde, desconoció los acuerdos firmados con Flores, reformó las leyes orgánicas, suprimió los montepíos civiles y las jubilaciones de empleados públicos, y eliminó los impuestos a las exportaciones, para estimular la producción nacional. También dictó nuevas leyes, tales como la Ley Orgánica de Aduanas, la Ley de Régimen Político y Económico y una Ley de Caminos.

Por fin, esta Asamblea Constituyente eligió Presidente de la República al rico comerciante guayaquileño Vicente Ramón Roca, tras una larguísima sesión permanente que duró cuatro días y en la cual hubo 21 elecciones para nombrar al nuevo gobernante, imponiéndose finalmente Roca sobre su contendor Olmedo.

Despreciado por la aristocracia a causa de ser mulato cuarterón, Roca fue un gobernante liberal y tolerante, que inició en el país un período de vida democrática. Respetó la libertad de opinión y hasta promovió la implantación del matrimonio civil. Abocado a un nuevo conflicto con Nueva Granada, entabló relaciones con ese país y conjuró el peligro, al punto que en 1846 firmó el equitativo Convenio de Santa Rosa del Carchi. Mas tuvo un oscuro manejo con la negociación de bonos de la deuda inglesa, por debilidad con sus sobrinos, que actuaron en ella co-





Vista de Guayaquil desde el cerro, obra de Ernesto Charton, 1846. Colección particular.
C. MORA

mo representantes oficiosos de algunos acreedores extranjeros, perjudicando gravemente el interés nacional.

Por otra parte, debió enfrentar la airada reacción conservadora por el desconocimiento del Convenio de La Virginia. Y también enfrentó los planes filibusteros de Flores para invadir al Ecuador, que llegaron al límite de promover la reconquista del país por España, para implantar el Imperio de los Andes con un príncipe español a la cabeza. Roca persiguió entonces a los floreanos y promovió la formación de una confederación con Perú y Chile para la defensa común, pero Inglaterra frustró la expedición de Flores y eliminó ese peligro.

Legislación del período

El Congreso de 1847 tuvo mucho interés en mejorar la situación republicana por medio de nuevas leyes. Así, dictó leyes para la construcción de caminos y otras de estímulo a la minería y a la producción agroindustrial de añil, grana y morera (seda). También estableció el juicio por jurados para los más graves delitos criminales y decretó rentas para el Colegio Nacional de Guayaquil, creado años antes por Rocafuerte.

Por su parte, el Congreso de 1849, reunido en la iglesia de La Compañía, atendiendo al clamor nacional, anuló la negociación de bonos de la deuda externa acordada por Roca. Pero no logró designar al sucesor de Roca y se encargó del poder el vicepresidente Manuel de Ascázubi, héroe de la Independencia, quien tuvo de ministros al estadista cuencano Benigno Malo y otros hombres ilustres. Ascázubi hizo un gobierno honesto que frenó la especulación y promovió la

educación pública. Pero era un aristócrata de la Sierra y la oligarquía porteña se le opuso y finalmente le hizo una revolución que mereció la oposición de la oligarquía regional del sur. Hubo amagos de una nueva guerra civil, pero por fin todos los bandos acordaron convocar otra Constituyente, que se reunió en Quito, bajo la presidencia de Ramón de la Barrera, diputado por Pichincha, y dictó la quinta Constitución, el 27 de febrero de 1851.

Esta Carta fue muy similar a la anterior, salvo dos cambios importantes: uno, que se volvió a un Congreso unicameral, llamado Asamblea Nacional; y otro, que se suprimió la Vicepresidencia de la República, designando como sustitutos del Presidente a los consejeros de Estado, según el orden de su elección.

Poco legisló esta Asamblea Constituyente. Se limitó a reformar en algo las leyes orgánicas existentes, a autorizar al gobierno la declaratoria de medidas de urgencia o el estado de guerra con la Nueva Granada, y a facilitar el ingreso al Ecuador de los jesuitas, que acababan de ser expulsados de ese país vecino.

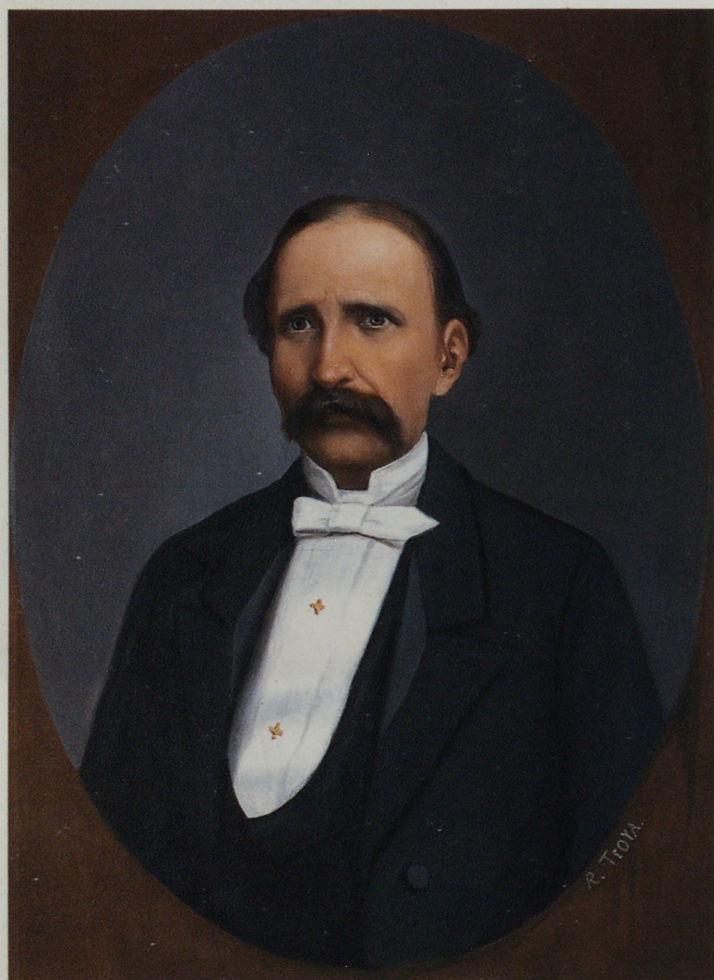
Finalmente, la Convención designó Presidente de la República a Diego Noboa, hasta entonces Jefe Supremo de Guayaquil. Este organizó su gobierno con grandes terratenientes de la Sierra e inició un régimen conservador y arbitrario: desterró a sus rivales políticos Elizalde y Roca, eliminó del Ejército a muchos jefes y oficiales marcistas, y reincorporó a 52 oficiales floreanos. Más tarde envió armas a los conservadores alzados en Pasto contra el gobierno liberal de Bogotá. Esto acabó por alarmar al país entero y dio ocasión al golpe de Estado que preparaban los generales Urvina y Robles, consumado el 17 de julio de 1851.

El reformismo militar

Los líderes del naciente ejército nacional, que en su momento habían promovido a Diego Noboa, lo derrocaron y asumieron el poder. El general José María Urvina justificó más tarde su proceder afirmando, en su mensaje del 15 de septiembre de

Plaza de San Francisco a mediados del siglo XIX, cuando el Congreso solía reunirse en el convento de San Buenaventura, ubicado entre Cantuña y San Francisco. Obra de Juan A. Guerrero. FH. P. CUVI





1854, dirigido al Congreso Nacional: "diga lo que diga la exageración demagógica, la Fuerza Armada es la base del poder público, y mucho más en los pueblos incipientes, donde no hay aún hábitos arraigados de obediencia a la ley, donde faltan costumbres republicanas, y donde la democracia necesita todavía que hacer conquistas".

Con la llegada de Urquiza al poder se produjo una radicalización del régimen marquista, aunque manteniendo las libertades públicas. Uno de sus primeros actos de Jefe Supremo fue manumitir a los esclavos, llegando a invertir hasta el 30 % del presupuesto en indemnizar a los dueños de éstos. Muchos negros liberados ingresaron al ejército e integraron los temidos "batallones de tauras", que se convirtieron en el sostén del urvinismo.

Un año después, el 17 de julio de 1852, se reunió en Guayaquil la sexta Convención Nacional presidida por Pedro Moncayo e integrada por notables hombres públicos. Ésta nombró Presidente al general Urquiza y aprobó la sexta Carta política del país, similar a la de Cuenca, pero con unas pocas variaciones: se restituyó el cargo de Vicepresidente de la República y se volvió al sistema legislativo bicameral (senadores y representantes).

Además de expedir la nueva Carta política, esta Convención emitió algunas importantes leyes. Una de ellas fue la nueva Ley de Elecciones, que privó al Congreso de la facultad de elegir a los primeros magistrados del país, misma que fue asignada a las nuevas asambleas provinciales las cuales debían sesionar cada dos años para elegir de modo alternativo al Presidente y Vicepresidente de la República.

Otra norma de notable importancia fue la Ley de Manumisión que buscó afianzar la disposición política dictada antes. Los diputados más radicales, como F. P. Ycaza, intentaron suprimir inmediatamente la esclavitud pero prevalecieron los moderados, como F. X. Aguirre Abad, que resolvieron "conciliar los derechos de los esclavos con los de los amos"; en síntesis, la esclavitud no fue suprimida por mandato legal, sino que se creó un fondo presupuestario para que el Estado comprara anualmente a los amos la libertad de unos cuantos esclavos, comenzando por los más ancianos.

Entre otras medidas, esta Convención anuló todas las leyes dictadas por la Convención de 1850-51, suprimió la pena de muerte por delitos políticos y, en una medida anticorrupción, decretó que todos los que hubiesen ejercido la Jefatura del Estado entre

1849 y 1852 informasen detalladamente al país sobre la inversión de los fondos públicos. También dispuso la expulsión de los jesuitas del Ecuador, lo que provocó la ira conservadora, que el gobernante refrenó con habilidad, al igual que los nuevos intentos de Flores por invadir el país. Ejército fuerte y bien pagado, honestidad fiscal, pago de la deuda interna y construcción de vías y puentes completaron la labor de este gobierno.

El Congreso de 1853 se abocó a conocer el acuerdo en las negociaciones de la deuda externa, alcanzado entre los negociadores ecuatorianos y los acreedores británicos. Era un acuerdo útil al país, que mejoraba las condiciones de pago acordadas por otras repúblicas americanas, y que fue aceptado por los acreedores. La Cámara de Representantes lo aprobó en primera, pero la mayoría del Congreso le introdujo varias modificaciones a favor del país, lo que en ese momento impidió el acuerdo con los acreedores, aunque éstos aceptaron, un año más tarde, el acuerdo reformado. Adicionalmente, este Congreso expidió una ley declarando de libre navegabilidad los ríos orientales que desaguaran en el Amazonas.

Los asuntos más importantes tratados por el Congreso de 1854 fueron: las reformas a la Ley de Manumisión, que se contrajeron a rebajar los impuestos creados para financiar tan loable finalidad, y el tratado de empréstito suscrito entre Ecuador y los EEUU, con garantía sobre la explotación del guano de las islas Galápagos; además, el gobierno norteamericano se comprometía a tomar bajo su protección las islas y todo el litoral del Ecuador. Esta última cláusula había sido solicitada por el gobierno ecuatoriano, informado de que Flores andaba en alianza con los filibusteros de William Walker, que actuaban en Centroamérica, y temía que las islas fueran objeto de una ocupación filibustera.

Mientras el Congreso debatía la posible aprobación de este tratado, cundió la alarma en Chile y Perú, países que veían con preocupación esa tutela neocolonialista que se pretendía crear sobre el Ecuador y que con ello sentían amenazada su propia independencia nacional. El escándalo fue tal, que el tratado fue denunciado como gravoso por la prensa norteamericana y luego rechazado por el propio gobierno de los EEUU.

El Congreso de 1857 aprobó el convenio sobre deuda externa celebrado entre el gobierno del general Urvina y los acreedores británicos.

Un año antes, había sucedido legalmente a Urvina su camarada y amigo el general Francisco Robles, quien siguió la política social de aquel, decretando la abolición del tributo de indios. Además, buscó promover el poblamiento del territorio amazónico y el pago de la deuda externa. Para ello negoció con los acreedores ingleses y firmó el convenio Icaza-Pritchett, por el que se les entregaba 2 millones de cuerdas cuadradas en el Oriente y 620 mil cuerdas en la Costa, para que fueran trabajadas por colonos ingleses, bajo la soberanía ecua-



Jesuitas desterrados por la Asamblea de 1852 y por el presidente Urvina a Paita. BAAEP, P. CUVI

IZQ. ARRIBA: General José M. Urvina, preside la Cámara de Representantes en 1849, es presidente de la República y dirige la Constituyente de 1878, en Guayaquil. Óleo de Raúl M. Pereira. MMG. C. MORA

IZQ. ABAJO: El ibarriero Pedro Moncayo, periodista, diputado en 1845 y 1850, presidente de la Convención reunida en Guayaquil en 1852. Obra de Rafael Troya. Municipio de Ibarra. O. AUVERLAU



Las islas Galápagos fueron incorporadas en 1832. En el Congreso de 1854-55 se discutió sobre la solicitud de protección del archipiélago a los Estados Unidos. Un siglo después será declarado Parque Nacional.
AMT.

toriana. Ello provocó protestas del Perú, que reclamaba como suyos esos territorios, y finalmente causó la invasión peruana de 1859, liderada por el mariscal Ramón Castilla.

La gran crisis de 1859-60

Aquella invasión peruana aprovechó en su favor el proceso de descomposición política que vivía el Ecuador, donde todos los poderes regionales se habían alzado contra el gobierno liberal de Robles y constituido gobiernos seccionales beligerantes. Así, en cierto momento llegaron a existir, paralelamente al gobierno nacional, el gobierno del pentavirato presidido por Gabriel García Moreno, en Quito y la Sierra norte; el gobierno del vicepresidente Jerónimo Carrión, en Cuenca; el “gobierno federal” de Manuel Carrión Pinzano, en Loja, y el gobierno militar de Guillermo Franco, en Guayaquil, con algunos de los cuales el gobierno peruano de Castilla jugaba a su voluntad. Y a todo eso se agregó un intento de repartición del Ecuador entre Colombia y Perú, por el convenio secreto Mosquera-Zelaya (16 de septiembre de 1859).

La crisis de 1859-60 reveló lo débiles que eran las bases de sustentación del Estado ecuatoriano, en comparación con las vigorosas estructuras regionales. Desde su fundación, en 1830, se habían enfrentado una Costa agro-exportadora y proclive al librecambio con una Sierra agro-manufacturera y apegada al proteccionismo. Pero para evitar la secesión del país, las élites regionales habían establecido un sistema de iguales cuotas de representación para las tres regiones históricas y, sobre esa base, habían logrado mantener un “equilibrio conflictivo”,

teniendo a Quito como capital del país, a Guayaquil como puerto único y a Cuenca como poder regional dirimente.

La misma idea básica de nación —es decir, de una comunidad unida por lazos históricos y culturales— no había florecido plenamente en esos grupos de poder. Y conceptos políticos tales como “ciudadanía”, “igualdad de derechos”, “democracia”, “libertad de conciencia” y “poder público” eran vistos con recelo y considerados subversivos, puesto que se oponían a unas prácticas coloniales que ellos buscaban mantener: exclusión social y extorsión económica del indio, marginación y explotación del mestizo, esclavitud del negro, sometimiento total de los peones al sistema hacienda, monopolio ideológico de la Iglesia e intolerancia religiosa, y uso del poder político para beneficio privado.

Así se explica que, enfrentadas al reformismo social del militarismo nacional, esas oligarquías hayan buscado anexarse a los países próximos o, en su defecto, convertir al país en un protectorado francés, convencidos —igual que los conservadores mexicanos— de que solo un nuevo régimen colonial podía garantizar el orden y el progreso.

Tras un año y medio de guerra civil, se impuso finalmente el bando de García Moreno y los terratenientes de la Sierra central. El 10 de enero de 1861 se reunió en Quito una nueva Asamblea Constituyente, formada mayoritariamente por partidarios del sector conservador, la que eligió como su presidente al general Juan José Flores.

Esta Convención aprobó varias disposiciones previas del jefe supremo Gabriel García Moreno, tales como la erección de la provincia de Los Ríos y la restitución del tricolor colombiano como bandera nacional, abandonando el pabellón azul y blanco impuesto por la Revolución Marcista. Igualmente, aprobó la devolución al general Flores de su grado militar y de las haciendas que le habían sido expropiadas por el Estado y éste reclamaba como suyas (algunas lo eran y otras no). Y, siguiendo el ritual ya establecido, consagró como Presidente de la República al triunfador de la última guerra civil, doctor Gabriel García Moreno. Se inició, así, el llamado “período garciano”, en el que la república oligárquica alcanzó su clímax y los Congresos se destacaron por su docilidad ante el gran tirano.

II

La época de García Moreno y el progresismo

*Jorge Salvador Lara
Director honorario vitalicio de la Academia Nacional de Historia*

El Congreso ordinario de 1857, cuyas cámaras estuvieron presididas por dos ciudadanos de apellido Bustamante, ambos destacados, la del Senado por Manuel y la de Representantes por Pablo, fue la última Legislatura del llamado Período Marcista. Este alzamiento puso fin al militarismo acaudillado por el Gral. Juan José Flores, nacido en Venezuela, aunque luego se instauró otro, esta vez criollo, encabezado por el Gral. José María Urbina, quien siguió detentando el poder cuando asumió la Presidencia de la República su *alter ego*, el Gral. Francisco Robles. El pueblo les llamaba burlonamente “los dos gemelos”, tanta era la identificación de sus intereses. Los quince años de predominio de la Revolución Marcista llegaron a su fin en medio de una verdadera guerra civil, grave crisis nacional estallada en 1859, protagonizada por la pugna de cuatro gobiernos seccionales, cada uno con distintos líderes contrapuestos.

Con el nombre de Provisorio instalóse en Quito, el primero de mayo de 1859, un gobierno presidido por Gabriel García Moreno e integrado además por Jerónimo Carrión, vicepresidente, y Pacífico Chiriboga. Pero Carrión, que había sido reconocido Jefe del Estado el 6 de marzo de aquel año, reclamó para sí, desde Cuenca, la totalidad del poder, mientras Robles y Urbina trataban de consolidar su gobierno en Guayaquil, sin conseguirlo, porque el general Guillermo Franco, que hasta entonces les había apoyado, les apresó, expulsó del país *manu militari*, y erigióse Jefe Supremo el 17 de septiembre de 1859. Como si esto fuera poco, Manuel Carrión Pinzano, en esa misma fecha, proclamó distrito federal la provincia de Loja y asumió la jefatura de ese gobierno.

Tan insólito e inédito panorama demostró hasta la evidencia la fragilidad política de la República del Ecuador, recién instaurada hace menos de treinta años y ya fraccionada en sectores irreconciliables. Los intentos de avenimiento fracasaron y los enfrentamientos armados entre esos grupos agudizaron la anarquía. Aprovechando tan penosa situación, el mariscal Ramón Castilla, un mestizo cauzuro y ambicioso, caudillo militar del Perú —donde intentaba consolidar por la fuerza una transformación ideológica de carácter liberal—, invadió el Ecuador reclamando el dominio total de la Amazonia, a partir de la Cordillera Oriental, según unilateral interpretación peruana de la Cédula de 1802. Para el efecto, bloqueó el golfo de Guayaquil, desembarcó tropas en las cercanías del puerto e instaló su cuartel general y campamento militar en Mapasingue. Castilla exigió entonces el envío de representantes a cada uno de los gobiernos seccionales del fraccionado Ecuador y, ante la negativa general, reconoció a Franco como único gobernante y le conminó a suscribir el ominoso tratado de Mapasingue que adjudicó la totalidad del Amazonas al Perú y estableció como límite entre los dos Estados una línea aproximada a la Cordillera Oriental de los Andes.



PÁGINA ANTERIOR:
Talla en madera de Gabriel
García Moreno. Antes de ser
Presidente de la República fue
senador por Pichincha en 1857-58.
Volvió a ser elegido legislador en
1867. BAAEP.
P.CUVI

"El fatal 22 de marzo en Quito,
1859". Se ve a la iglesia de San
Agustín afectada por el terremoto.
Pintor anónimo. MCCE-Q.
K. TOLKMITT

Ante tamañas ofensas a la dignidad, integridad e independencia del Ecuador, Gabriel García Moreno levantó la bandera de la unidad nacional y, tras fulminante y multifacética acción, logró el reconocimiento general, organizó y disciplinó el ejército, aceptó la adhesión del veterano Gral. Juan José Flores, una de las primeras espadas de la Independencia, y tras varias acciones militares tomó por las armas la ciudad de Guayaquil el 24 de septiembre de 1860 y obligó a Franco a escapar al Perú en uno de los últimos navíos peruanos de Castilla, quien también habíase visto obligado poco antes a replegarse a su país. Su expedición militar al Ecuador terminó en fracaso total y el supuesto Tratado de Mapasingue fue, a la postre, desconocido y archivado por los Congresos de Ecuador y Perú.



La Convención de 1861

Convocada por García Moreno reunióse en Quito el 10 de enero de 1861 la VII Convención Nacional, la primera elegida mediante el sufragio popular, directo y libre, recién instaurado por iniciativa de aquel, verdadero protagonista de la unificación ecuatoriana, artífice civil de la hazañera victoria de Guayaquil que dio fin a la crisis nacional de 1859. La Convención eligió como su presidente al Gral. Juan José Flores, primer magistrado de la República en 1830, experimentado estratega y conductor de la difícil acción militar que se acababa de ganar. Presidente Interino de la República fue elegido el mismo García Moreno. Después, el 10 de marzo, don Gabriel fue definitivamente elegido Presidente Constitucional por 37 votos, mayoría casi total, ya que solo hubo otro voto, por Pedro Car-

bo (Barrera, *Op. cit. s/f*). Al principio se negó a admitir el cargo, pero ante las exigencias de la Convención y del país entero viose obligado a aceptar. Aún no cumplía 40 años. Vicepresidente fue elegido Rafael Carvajal, antiguo amigo y compañero suyo. El primer paso de la Convención, tras nombrar a García Moreno, fue declarar nulo y sin ningún valor el Tratado de Mapasingue. Así se inició la dominante y progresista acción gubernamental del mandatario conservador, uno de los auténticos constructores de esta república, cuya influencia, que ya se había manifestado con fuerza durante el período marcista, duró de modo personal y directo hasta su infausta muerte en 1875 y se proyectó hasta el advenimiento de la Revolución Liberal.

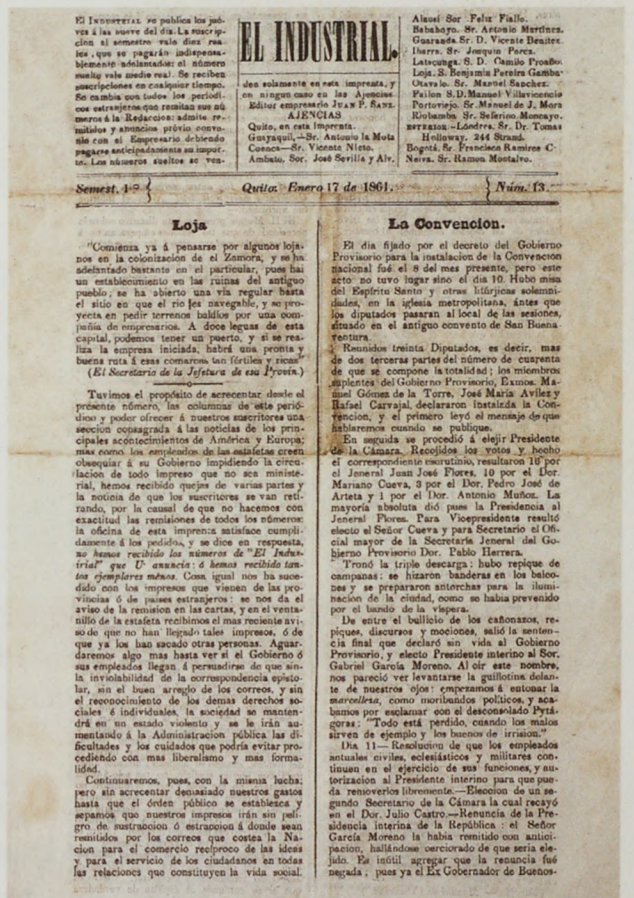
La Convención, aunque desde el primer día demostró heterogeneidad ideológica, manifestó clara vocación de unidad, no obstante haberse perfilado ya las dos tendencias que habrían de enfrentarse durante varios lustros: la conservadora, básicamente civilista, liderada por García Moreno con el apoyo de Carvajal, Herrera y Mera, y la liberal, proclive al militarismo, acaudillada en el Ecuador sucesivamente por los generales Urquina, Robles, Veintemilla y Alfaro.

La Constitución de 1861 inspiróse expresamente en la de 1852, cuyos lineamientos básicos predominantes siguió, inclusive el período presidencial de cuatro años. Dio pasos positivos en la evolución de nuestro derecho constitucional al acoger, ya de modo permanente, muchos de los postulados jurídicos del proyecto garciano de Estado. Sin embargo, por no dotar al Ejecutivo de suficientes poderes, desagradó ciertamente a don Gabriel, que la consideró de tendencia liberal, no deseable para su gobierno. No se puede negar, sin embargo, que tuvo aspectos positivos.

“Resultó esta nueva Constitución —dice Cevallos García— más avanzada que las anteriores y más acorde con la realidad geográfica, pues dio a la administración base provincial, al establecer jurídicamente las provincias y al desterrar para siempre la división departamental” (Cevallos García, *Op. cit.*).

Consolidó, ante todo, las para entonces avanzadas normas promocionadas por García Moreno para el sufragio:

- elecciones mediante voto popular, secreto y directo;
- abolición de la igualdad departamental para determinar el número de representantes, en adelante establecido en razón de la demografía de cada provincia;
- supresión de la discriminatoria condición (impuesta por la burguesía en la Revolución Francesa de 1789): ser propietario o rentista para elegir y ser elegidos, bastando con una edad mínima y saber leer y escribir para ser ciudadanos;
- abolición de la pena de muerte para los delitos de carácter político, norma discutida por el Ejecutivo, en suspenso hasta futura interpretación;



- estructura provincial y cantonal del Estado, inclusive parroquial, que no llegó a consolidarse;
- estructura bicameral del Congreso;
- impedimento para ser legisladores a quienes tuvieran jurisdicción o mando en la circunscripción electora,
- y amplias garantías constitucionales, salvo la de imprenta que se reglamentó (Tobar Donoso, 1926; Cevallos García, 1967; Barrera, *s/f*).

PÁGINA ANTERIOR:

DER. ARRIBA: La Convención de 1861 derogó el estandarte azul y blanco "marcista", restituyendo definitivamente el tricolor como bandera nacional.

P. CUVI

DER. ABAJO: Periódico *El Industrial*, Quito, 17 de enero de 1861, informa sobre la Convención que eligió a García Moreno. BAAEP.

CH. HIRTZ

Casa de Juan León Mera, en Atocha. Hoy museo, allí vivió el autor del Himno Nacional, literato y político ambateño. AD.

A pesar de que en esta Constitución, a diferencia de casi todas las anteriores, se suprimió la invocación al "nombre de Dios, Autor y Supremo Legislador del Universo", sí se reconoció como religión de la República la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquiera otra, señalando expresamente la obligación "de los poderes públicos de protegerla y hacerla respetar" (Art. 12).

Otras realizaciones de la VII Convención fueron la expedición de algunas leyes de especial importancia, como la que establece el Código Civil (edición 1861); Orgánicas de Aduanas, Militar, del Poder Judicial y de División Territorial, "la primera y más completa en este campo"; las leyes de Régimen Político, Régimen Municipal y Crédito Público; normas para autorizar la celebración de contratos ferrocarrileros; decretos que facultaban la apertura de colegios y escuelas en diversas partes del país; supresión de la mal llamada "libertad de estudios" impuesta por Urvina; ley, en fin, para organizar un censo general de la República (Barrera, *Op. cit.*).

El buen éxito de esta Convención se debió, en parte, a la personalidad y experiencia del benemérito Gral. Juan José Flores, que la presidió:

"Dominó algo a la Asamblea —atestigua Benigno Malo— más que por el imperio de la palabra, por el partido que supo crearse en el seno de aquel cuerpo con sus dotes de hombre de mundo. Tenía una elocución fácil y fluida y un estilo cortés y amanerado, propio de los salones, pero carecía del acento apasionado, de la frase de fuego, de movimiento oratorio; tenía alguna instrucción, pero no le era necesaria para luchar con ventaja en la Convención; poseía talento, pero no el talento impetuoso del orador sino el frío y acompasado del estadista. Parece que se vio algo mortificado en la Asamblea y no pudo sostenerse a la altura de su posición. Todos esperaban más de él, después de sus largos viajes por Europa y América" (Benigno Malo, cit. por Robalino Dávila, México, 1967).



Lo que impidió que la Convención se dispersara en debates demagógicos fue la concertada presencia de la fracción conservadora, presidida por el mismo general Flores, junto con los veteranos Pedro José Arteta, José Fernández Salvador y José Félix Valdivieso y los canónigos Vicente Cuesta, Leopoldo Freire y Tomás Hermenegildo Novoa. En la fracción liberal se destacaron Vicente Flor y José Manuel Rodríguez Parra.

Instalada el 10 de enero de 1861, la Convención concluyó el siguiente 10 de junio. La Carta constitucional fue suscrita por 40 diputados. Recibió la sanción del presidente García Moreno el 10 de abril de aquel año y la refrendó el ministro del Interior, Dr. Rafael Carvajal.

Los Congresos de 1863 a 1868

De acuerdo con la nueva Carta constitucional la Legislatura celebró tres períodos de sesiones ordinarias bianuales y dos extraordinarios. El Congreso ordinario de 1863 se reunió el 11 de agosto y se terminó el 24 de octubre. Fue elegido presidente del Senado Manuel Gómez de la Torre y de Diputados Juan Bautista Vásquez.

La facción liberal, encabezada por José Mariano Mestanza, inició en esta Legislatura su violenta oposición sectaria contra el presidente García Moreno. Una de las motivaciones fue la cerrazón de los legisladores liberales contra el Concordato entre el Ecuador y la Santa Sede. Los debates prosiguieron en el Congreso extraordinario reunido el 18 de marzo de 1864 y duraron un solo día. Se eligió como presidente del Senado a Juan Aguirre Montúfar, nieto del Marqués de Selva Alegre, prócer de 1809. Elías Laso fue elegido presidente de la Cámara de Diputados. Ambos pertenecían a la mayoría garciana. Ante la sañuda oposición al Concordato, García Moreno, con su característica impaciencia, envió al Congreso la renuncia de su cargo y, aunque Mestanza luchó para que se la acogiera, no fue aceptada. Terminados los debates sobre el Concordato, la fracción conservadora logró la aprobación necesaria para que continuasen las negociaciones.

El Congreso ordinario de 1865 se reunió el 4 de septiembre de aquel año y eligió presidente del Senado a Nicolás Espinosa, y de Diputados a Francisco Javier León. Pocos días después, el 7 de septiembre de 1865, en las segundas elecciones directas, fue elegido Presidente constitucional, primera vez en la historia mediante sufragio general, el Dr. Jerónimo Carrión. A él le correspondió sancionar como Ley de la República el Concordato, aprobado ya por el anterior Congreso.

El Congreso ordinario de 1867, ya terminado el primer período garciano, se reunió el 23 de setiembre. La oposición liberal captó la presidencia del Senado y la confió a Pedro Carbo, eminente patriarca del liberalismo guayaquileño, su indiscutible gurú, cabeza de la oposición jacobina al Concordato. Presidente de Diputados fue el conservador Camilo Ponce. Contra el ex-mandatario García Moreno, elegido senador por Pichincha, los legisladores liberales lograron conformar una mayoría coyuntural, le descalificaron en ausencia y llamaron en su lugar a Manuel Angulo. Poco después, en una confrontación de la minoría liberal con el Ejecutivo, el presidente Carrión envió tropas al recinto del Congreso para presionarlo. En tal ocasión el senador Angulo defendió con valentía y entereza la autonomía del poder legislativo, actitud que asumieron también los diputados conservadores Antonio Flores y Camilo Ponce. Clausuróse este Congreso, luego de apenas seis semanas de labores, el 5 de noviembre de 1867.



Un joven Juan León Mera, ideólogo conservador, participa en la Asamblea de 1861 que nombra Presidente de la República a García Moreno. Es secretario del Congreso de 1863, vicepresidente del Senado en 1885 y presidente en 1886. BAAEP. P. CUVI

Pedro Carbo, vicepresidente de Diputados en 1846, preside el Senado en 1867. MMG. C.MORA



El Congreso extraordinario de 1868 se instaló el 8 de enero de aquel año eligió presidente del Senado al liberal Manuel Angulo de tan destacada actuación en las dos últimas legislaturas. La Cámara de Diputados fue confiada al también liberal Antonio Portilla. Resuelta la destitución del ministro Bustamante, fue designado acusador Julio Castro, cuya débil intervención no satisfizo a nadie. Censurado el ministro, la permanencia de todo el gobierno constitucional se volvió insostenible. Mestanza dirigió la dura campaña antigubernamental y al presidente Carrión no le quedó otro camino que renunciar.

Para remplazarle, el Congreso eligió Presidente de la República, el 20 de enero de 1868, a Javier Espinosa y Espinosa de los Monteros, a fin de completar el período de Carrión. Espinosa ofreció, para las futuras elecciones, la más amplia libertad de sufragio, por lo cual comenzaron a mencionarse posibles candidaturas. Una que tomó fuerza fue la de Francisco Javier Aguirre Abad, la más alta figura republicana del puerto principal, cuya probidad y patriotismo eran una garantía, ensombrecida por la peligrosa circunstancia de ser cuñado del maniobrero Gral. Urvina, quien desde el exilio seguía amenazando la paz social. Reaccionaron frente a ello, con precisión y velocidad asombrosas, García Moreno y su influyente núcleo de partidarios y amigos conservadores, militares y civiles, organizados en toda la república, que en la noche del 16 de enero de 1869 dieron fulminante golpe de Estado en Quito y reconocieron a don Gabriel como Presidente interino de la República. Cinco días más tarde, el 21 de enero, el golpe fue ratificado en Guayaquil y, enseguida, reconocido y acatado en el país entero. El 16 de mayo de 1869 se hizo cargo del poder el coronel Manuel de Ascázubi, se convocó una nueva Convención Nacional y García Moreno aceptó su candidatura para un nuevo período presidencial.

La Convención de 1869

La VIII Convención Nacional se reunió en Quito el 16 de mayo de 1869 y designó presidente a Rafael Carvajal, político rectilíneo y patriota de acendradas convicciones católicas, amigo y compañero de García Moreno en la Facultad de Derecho de la Universidad Central, uno de sus principales colaboradores, en realidad su brazo derecho.

Pocas constituciones, como la aprobada por esta Convención, han sido tan enconadamente combatidas por una oposición dura y radical, que acusaba al sector ampliamente mayoritario, cercano al gobierno, de los mismos defectos de que, a su vez, hacía alarde: fundamentalismo ideológico, sectarismo, intolerancia. El presidente García Moreno preparó en persona el anteproyecto de Constitución y concurrió asiduamente al Congreso para, con su reconocida elocuencia, acerada lógica y don persuasivo, participar de manera personal en la discusión, defender sus planteamientos y proponer cinco principales objetivos:

- elaborar una Carta política clara y sencilla, firmemente asentada en la realidad nacional;
- patrocinar un poder ejecutivo dotado de suficientes facultades para contener la anarquía y disciplinar al país;

- sentar sólidas bases para consolidar la identidad y unidad de la nación ecuatoriana;
- defender y proteger la fe católica, apostólica y romana, profesada por la mayoría absoluta de ecuatorianos, es decir la casi totalidad de la población;
- consolidar la estabilidad política del Estado mediante la ampliación de los períodos de duración de cada autoridad elegida por voto popular y espaciar los intervalos entre período y período.

Pese a estos razonables fines, la oposición –minoría visible– combatió sañudamente el texto constitucional expedido por la VIII Convención, más con denigrantes calificativos que con argumentos, pues don Gabriel, que asistía a las sesiones, los refutaba con implacable lógica, don de persuasión y vibrante oratoria. Aquellos epítetos, destinados a crear un clima adverso contra la nueva Constitución, de tan repetidos han logrado perdurar. Así como a la de 1843 llamaron sus opositores “carta de la esclavitud”, a ésta de 1869 la denominaron “constitución garciana”, “coyunda clerical”, “carta negra”, aludiendo a la irreal e innecesaria duración de los cargos representativos: el primer mandatario debía durar seis años y ser indefinidamente reelegible saltando un período; tenía facultades para intervenir en la integración inclusive de la Corte Suprema y del Tribunal de Cuentas. El Congreso debía reunirse bianualmente; los senadores durarían nueve años en sus funciones y los diputados seis.

Esta Convención rectificó la actitud de la anterior que suprimió la invocación a la Divinidad y expidió la nueva Constitución “en el nombre de Dios uno y trino, autor, legislador y conservador del universo”. Como primer requisito para la ciudadanía se exigió “ser católico”; perdían sus derechos como ciudadanos quienes pertenecieran “a las sociedades prohibidas por la Iglesia”. Obviamente, se declaró “Religión de la República la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra”, el Estado estaba obligado a “protegerla y hacerla respetar”; se reconocían, en fin, sus “derechos y prerrogativas según la ley de Dios y las disposiciones canónicas”.

No obstante la corrosiva campaña de desprestigio contra esta Constitución que sectores antirreligiosos mantienen desde 1869, ésta, como lo dice Cevallos García, “fue una de las Cartas políticas mejor estructuradas, más avanzadas en su tiempo, bien concebida y bien redactada. Si de ella se descuentan ciertos espec-

La más antigua foto parlamentaria registrada en el país muestra al Congreso de 1867, presidido por Pedro Carbo. TV.



tos religiosos desterrados por el laicismo posterior, y si en ella no se echan de menos los postulados sociales introducidos en el Derecho ecuatoriano por la revolución militar juliana de 1925, tendremos que reconocer que los principios básicos y la estructura funcional de dicha Carta política rigieron en gran parte la vida jurídica posterior, como pocas Constituciones han tenido la suerte de regir. Pues si bien la Carta garciana quedó abolida por la revolución de Veintemilla, sus ideas pasaron a las cartas posteriores y fueron sobrepasadas únicamente por la Carta liberal de 1906, comparable a la de 1869 por la larga vida y sobria estructura” (Cevallos García, *Op. cit.*).

A más de la Carta política, la Convención de 1869 autorizó los planes básicos de García Moreno para la modernización del Estado y no pocas de las obras fundamentales que él vislumbró, inició y terminó, o dejó en avanzado estado de realización, así como de otras que empezaron a construirse y quedaron paralizadas a raíz de su asesinato, tienen su origen en dicha Convención. “Esta asamblea —dice Cevallos García— fue una de las más laboriosas y fructíferas que recuerda la historia de nuestra legislación” (*Op. cit.*), ejemplo seguido por los congresos reunidos durante el segundo período de García Moreno. El Dr. Barrera, director del Archivo Biblioteca del Poder Legislativo, formula a grandes rasgos el índice de las principales leyes y decretos dictados por entonces:

“Ley que normaliza el establecimiento de Bancos en el Ecuador; Ley que asigna fondos a la Biblioteca Nacional; normas sobre el Pago de Alcabalas; decreto que dispone la construcción de un Panóptico en la ciudad de Quito; Códigos: Penal y de Enjuiciamiento en Materia Criminal; disposiciones relativas a escuelas y colegios; Ley que amortiza la Deuda Externa; Código de Enjuiciamiento Civil, Código Militar, Código de Enjuiciamiento en materia militar, Ley de División Territorial (1869), Ley Orgánica de Instrucción Pública, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Régimen Administrativo y Ley de Régimen Municipal... La Ley que establece la Escuela Politécnica está de acuerdo con la personalidad del Presidente de la República que, en su juventud, se dedicó al estudio de las leyes naturales y a que el país tuviera un alto nivel en las ciencias y técnicas, a cuyo efecto trajo personalidades de mucha capacidad científica” (Herrera, *Op. cit.*).

Lego exigiendo limosnas,
acuarela de Juan A. Guerrero,
mediados del siglo XIX. FH.
P. CUVI



Entre los legisladores que concurrieron a diversos Congresos y apoyaron en ellos la acción de García Moreno debemos mencionar a los principales miembros de su equipo político, no pocos de ellos veteranos en estas lides, como Rafael Carvajal, Elías Laso, Roberto de Ascázubi, Nicolás Martínez, pero también a otros, en pleno vigor, como Juan León Mera, Pablo Herrera, Camilo Ponce Ortiz de Zevallos y Francisco J. Salazar. Terminadas sus tareas legislativas, la Conven-



ción eligió Presidente Constitucional de la República, prácticamente por unanimidad y para un período de seis años, a García Moreno. La redacción de esta Carta finalizó el 9 de junio de 1869; la suscribieron 28 diputados. García Moreno la sancionó el 11 de agosto de ese año y la refrendó el general Salazar, ministro del Interior.

Hubo, sin embargo, algo más en esta Constitución que la diferencia de todas las demás: ha sido la única sometida a la prueba del referéndum para que fuera el pueblo quien resolviera directamente si la aceptaba o no. Ampliamente superaron los votos favorables a los negativos. Aprobado así el texto constitucional, la VIII Convención clausuró sus sesiones el 30 de agosto de 1869, luego de tres meses y medio de sesiones.

Los Congresos de 1871 a 1875

El Congreso ordinario de 1871 duró desde el 10 de agosto hasta el 23 de noviembre. Presidente del Senado fue José María de Santistevan y de Diputados Francisco A. Arboleda.

El Congreso ordinario de 1873 comenzó el 10 de agosto y terminó el 23 de octubre. Presidió la cámara del Senado Roberto de Ascáubi y la de Diputados Vicente Lucio Salazar. Este Congreso aprobó, por unanimidad, la consagración del Ecuador al Corazón de Jesús, primer Estado en el mundo que, en nombre de una nación, formuló esta ejemplar proclama de fe, acto imitado en seguida por numerosos estados de Europa y América. Entre los ilustres firmantes de ese decreto legislativo constan los senadores Gral. Julio Sáenz, Juan León Mera, Camilo Ponce y los diputados Mariano Aguilera, Mariano Acosta, Antonio Yerovi y

Capítulos que se le olvidaron a Cervantes, sátira de Joaquín Pinto. Don Gabriel García Moreno lleva detenido al anca a un cura disipado. MNBCE. K. TOLKMITT



Mons. Miguel León. Para quien esto relata fue motivo de singular alegría y honor descubrir entre esos legisladores la firma y rúbrica del diputado por Pichincha Dr. José Salvador Moncayo, su inmediata raíz (Salvador Lara, 1973).

Las legislaturas de 1871 y la de 1873, de mayoría conservadora, se caracterizaron por la seriedad y asidua asistencia de los congresistas. Ejecutivo y Legislativo marcharon en estrecha cooperación y el presidente García Moreno logró desarrollar, con sus proverbiales energía, planificación y método, su progresista proyecto de gobierno. Escuelas, colegios, politécnica y universidad; ferrocarril, carreteras y caminos vecinales; muelles, faros, telégrafo; salubridad; agricultura, todo ello en ritmo intenso, presagiaban insospechado avance para el Ecuador. Había paz en las fronteras; las misiones religiosas de la Amazonia cubrían casi toda la región oriental y las guarniciones llegaban a Mazán, no lejos de Iquitos.

Ante los ataques al papa Pío IX en la Italia de Víctor Manuel I, Cavour y Garibaldi, quienes para unificar la península asaltaron Roma, sede del Pontificado, García Moreno, a nombre del Ecuador y con pleno respaldo del Congreso de 1871, protestó por tales hechos y acordó inclusive el envío de una ayuda económica al Papa, cautivo en el *Castel Sant'Angelo* en Roma.

En solemnísima ceremonia en la Catedral metropolitana, el 24 de marzo de 1874, el Gobierno, el Congreso, la Corte Suprema, las Fuerzas Armadas y más poderes públicos, la Iglesia, escuelas y colegios proclamaron oficialmente la consagración del Ecuador al Corazón de Jesús. Una gran multitud congregada en la Plaza de la Independencia la rubricó con fervientes aplausos.

El 6 de agosto de 1875, cuando al comenzar la tarde ingresaba al Palacio de Gobierno el Presidente, quien poco antes había sido reelegido para un nuevo período de gobierno, García Moreno fue inmolado por un grupo radical de jóvenes conspiradores. El Primer Mandatario llevaba en la mano el manuscrito original del mensaje que debía presentar ante el Congreso con el informe de sus labores en su último período y los proyectos para su nueva administración. El pueblo lloró su muerte. Los hechores no lograron su intento de tomar de inmediato el poder y se dieron a la fuga. Uno de ellos, capturado cuando huía, fue muerto de un balazo en la propia Plaza Grande por un soldado que le perseguía. Dos más, presos al fin y

sometidos a juicio, fueron sentenciados y ejecutados. Otros murieron al participar en oscuros episodios de armas fratricidas. Solo dos lograron sobrevivir, a salto de mata, siempre protegidos por oscuros poderes, hasta la revolución del 5 de junio de 1895 que les confió cargos directivos en la administración política del Estado.

El Congreso ordinario de 1875, reunido el 10 de agosto, cuatro días después del magnicidio, eligió presidente del Senado al Dr. Rafael Pólit y de Diputados al Dr. Pablo Bustamante. Sus breves sesiones, que apenas duraron trece días, estuvieron dedicadas a rendir homenaje póstumo a García Moreno, en cuya memoria se decretó un monumento con justicieras expresiones consagratorias.

Convocadas de inmediato las elecciones populares, el 17 de octubre fue abrumadoramente elegido Presidente de la República Antonio Borrero Cortázar, a quien por su probidad solía llamársele "el Catón azuayo". Exigieronle los sectores antigarcianos derogar la Constitución de 1869, pero Borrero lo juzgó innecesario por considerar que las normas en vigencia eran suficientes para reformar la Constitución.

El ruido de espadas originado por esta confrontación política culminó con el derrocamiento, prisión y exilio compulsivo del presidente Borrero mediante un golpe de Estado, el 8 de setiembre de 1876, patrocinado por el general Ignacio de Veintemilla, jefe militar en Guayaquil, quien se proclamó Jefe Supremo no obstante haber formulado, pocos días antes, públicos votos de fidelidad al mandatario. Se inició así un largo período de siete años de gobierno personalista y arbitrario, aunque el "capitán general", título que adoptó, comenzó a gobernar en nombre del Partido Liberal.

La Convención de 1878

La XI Convención Nacional se reunió en Ambato el 26 de enero de 1878 y eligió como su presidente al Gral. José María Urvina, jefe de la oposición liberal a García Moreno, largos años exiliado en el Perú, desde donde protagonizó varias intentonas armadas durante tres lustros, siempre reprimidas con mano enérgica.

Fueron elegidos diputados constituyentes, que conformaron una mayoría liberal, entre otras personalidades —a más de Urvina—, Pedro Carbo, Juan Montalvo (cuya oratoria no estaba a la altura de su pluma, motivo por el cual se excusó de participar), Lorenzo Rufo Peña, Agustín Leonidas Yerovi y Antonio Portilla. Entre los conservadores, el ya anciano Pedro José Arteta, Mons. Pedro Rafael González y Calisto y Juan de Dios Corral. Mons. Federico González Suárez, electo también, mantuvo una postura independiente, fiel a su posición doctrinaria opuesta a la intervención del clero en política militante partidista.

El 31 de marzo de 1878 se terminó de redactar la Constitución, suscrita por 51 diputados. El Gral. Veintemilla la sancionó el 6 de abril del mismo año. La XI Convención Nacional clausuró después de sesionar algo más de cuatro meses. La única Legislatura que sesionó bajo esta Constitución fue el Congreso ordinario de 1880. Las leyes más importantes dictadas bajo la Constitución de 1878 fueron las de Bancos, División Territorial, Inválidos, Orgánica de Instrucción Pública,

PÁGINA ANTERIOR:

ARRIBA: General Ignacio de Veintemilla, Presidente de la República. Óleo atribuido a Luis Cadena. CCM-MMC.

CH. HIRTZ

ABAJO: Célebre retrato de José María Plácido Caamaño, diputado ya en 1845 y 1852, mucho antes de convertirse en presidente de la República y hombre fuerte del período progresista. CFS.

Camilo Ponce Ortiz, líder conservador, varias veces diputado y senador entre 1865 y 1890. Óleo de Rafael Salas. MNBCE.

K. TOLKMITT



El Congreso de 1884 decreta como unidad monetaria al sucre, que durará hasta el año 2000. MNUBCE.

CH. HIRTZ

Billete del Banco del Ecuador, de un peso, emitido en 1874.

MNUBCE.

CH. HIRTZ



Régimen Administrativo Exterior, Régimen Municipal, Código de Enjuiciamiento Civil, Comercio (primer código en nuestro país sobre esta materia, pues hasta entonces había regido el de Comercio Español (Herrera, *Op. cit.*).

Aunque la Constitución emitida por esta Asamblea tomó por modelo la de 1861 y fue por tanto de tendencia liberal, el capitán general Veintemilla, que ofreció gobernar en nombre del liberalismo, hizo caso omiso de la Carta Política inclusive durante el mandato constitucional de cuatro años, e incumplió sistemáticamente sus normas, en particular las referentes a derechos y garantías ciudadanas. En realidad gobernó de modo dictatorial todos los siete años que estuvo en el poder, gracias al expediente de obtener facultades extraordinarias *sine die* otorgadas por el complaciente Congreso de mayoría aparentemente liberal, aunque realmente integrado por amigos personales del dictador. Al margen de la ley apresó, confinó, desterró, confiscó, al comienzo solo a los opositores conservadores. Abolió el Concordato, persiguió a la Iglesia, dispuso prisiones y destierros de preladados y religiosos, y durante su gobierno se llegó al extremo de disponer el asesinato del arzobispo de Quito, Mons. Checa y Barba, delito del que fue acusado, con graves indicios, pero Veintemilla siempre lo negó, así como la imputación del asesinato del candidato presidencial conservador Vicente Piedrahita, crímenes que quedaron en el misterio y que, desde luego, permanecieron impunes. Después extremó sus arbitrariedades, apresó y torturó aun a líderes liberales como Eloy Alfaro y Miguel Valverde, antiguos amigos que le habían apoyado, lo que motivó que Juan Montalvo se exiliara y abominara de él con sus *Catilinarias*.

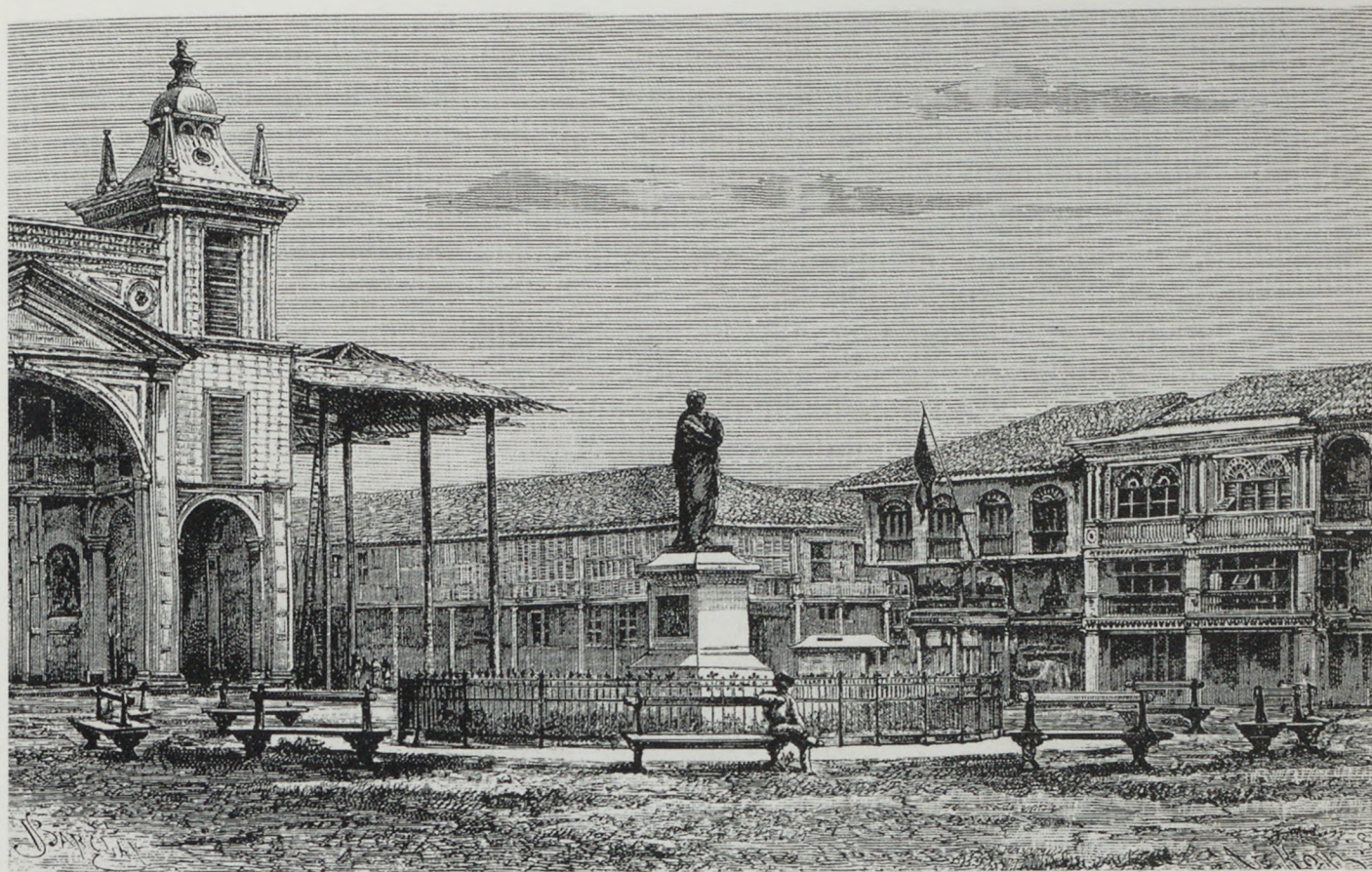
El Gral. Veintemilla, aunque rectificó su política de persecución a la Iglesia y bajo su mandato se suscribió un nuevo Concordato, casi idéntico al anterior, proclamó otra vez su dictadura al terminar su gobierno constitucional y la ejerció de manera omnímoda y atrabiliaria, en su solo epicúreo beneficio. Todos los derechos y garantías legales fueron reiteradamente quebrantados, por lo que se originó un amplio movimiento armado de resistencia, con unión de todos los partidos, sucesivos alzamientos guerrilleros y creciente consolidación de operaciones militares acaudilladas por los generales Salazar; Sarasti y Alfaro que, coaligados, expulsaron al dictador, tras enconados combates y las sangrientas tomas de Quito y Guayaquil.



52

La Convención de 1883-84

La décimosegunda Convención Nacional, convocada el 10 de agosto de 1883, reunió en Quito el 11 de octubre de ese mismo año y designó como su presidente al Gral. Francisco Javier Salazar. vicepresidente fue electo Ramón Borrero. Aquel mismo día se leyeron los mensajes del Gobierno Provisional y de la Jefa-



tura Suprema de Manabí y Esmeraldas, y se encargó el poder a Ramón Borrero, hasta la elección de un definitivo Jefe de Estado por la Asamblea. Mencionado el Gral. Salazar como candidato con mayores opciones, tanto más cuanto que había sido conductor de las campañas que expulsaron a Veintemilla y tomaron por asalto las ciudades de Quito y Guayaquil, el ilustre militar declinó el honor presidencial expresando, en aleccionador mensaje republicano, que “en ningún caso la mano que ha desenvainado la espada debe empuñar las riendas del gobierno” (Robalino Dávila, *Op. cit.*, VI). El 7 de febrero de 1884 la Convención Nacional eligió Presidente Constitucional de la República a José María Plácido Caamaño y Vicepresidente al Gral. Agustín Guerrero Lizarzaburu.

Todos los historiadores coinciden en ponderar la alta calidad intelectual de los diputados constituyentes reunidos en Quito para la XII Convención Nacional, así como para los Congresos reunidos hasta 1894. Se destacaron los veteranos legisladores Rafael Carvajal, Antonio Flores Jijón, Camilo Ponce, Manuel Nicolás Arízaga y F.J. Salazar, quien murió pocos años después al llegar a Guayaquil desde el Perú para aceptar la candidatura presidencial por la unidad conservadora-progresista. Entre los jóvenes conservadores, tanto tradicionalistas como progresistas, descollaron Honorato Vásquez, Remigio Crespo Toral, Alberto Muñoz Vernaza, Pedro Ignacio Lizarzaburu, Carlos R. Tobar y Luis Felipe Lara. Alcanzó, sobre todos, fulgores especiales por sus atributos de brillante orador y firme ortodoxia doctrinaria, maestro de muchos de esos diputados, el fundador de los oblatos, congregación religiosa ecuatoriana, Julio María Matovelle, cuya causa de beatificación, por haber muerto en olor de santidad, se encuentra introducida en el Vaticano. Entre los liberales se destacaron el eminente jurista Luis F. Borja, Francisco Andrade Marín, Alejandro Cárdenas, Ángel Modesto Borja, Marcos Alfaro, Luis Vargas Torres, Manuel Antonio Franco, Francisco Montalvo y Cons-

Guayaquil. Plaza de San Francisco con la estatua de Rocafuerte, legislador y presidente de la República. Dibujo de Wiener. Grabado publicado en *Le Tour du Monde*, 1883.

El cóndor, símbolo de poder que corona el escudo nacional, abundaba en la cordillera según este grabado de *Le Tour du Monde*, 1883.



tantino Fernández. Por aquel entonces, sobre todo durante los siete años del persecutorio régimen del Gral. Veintemilla, comenzaron también a resonar violentos ataques antirreligiosos de algunos dirigentes y diputados radicales y de la prensa liberal.

Esta Constitución, al igual que las anteriores, mantuvo el sistema unitario no obstante la propuesta del Gral. Salazar y de un grupo de sus seguidores de esta-

blecer un gobierno plural basado en un sistema semifederal, semejante al de Suiza, asunto que motivó interesante y alto debate que duró cuatro días (Robalino Dávila, VI). Se mantuvo también la organización del Congreso con dos cámaras, la del Senado y la de Diputados. El Ejecutivo, cuadrienal, estaba encabezado por el Presidente de la República. Se restableció la Vicepresidencia. En lo demás, las diferencias con la de 1861 fueron menores, no se produjeron cambios fundamentales en la estructura de la organización legislativa ni en la enumeración de garantías constitucionales, bastante amplia, salvo el caso del artículo 14 que eliminó la pena de muerte para los crímenes tanto políticos cuanto comunes, a menos que se tratase de asesinatos o parricidios. El presidente Caamaño no estuvo de acuerdo con esta disposición, que estableció alguna diferencia con las Constituciones anteriores, y consiguió que los Congresos de 1885 y 1887 reformasen ese artículo y ampliaran la pena para quienes “armados y organizados como militares, alteraren por la fuerza el orden constitucional”. Modificada así la norma inicial, la Constitución de 1884 permitió castigar a los revoltosos con la pena capital (Herrera, *Op. cit.*).

Otros muchos e importantes temas debatió la Convención de 1883, como el Voto Nacional de erigir una basílica en Quito para perpetuar la consagración del Ecuador al Corazón de Jesús; los problemas suscitados por la recaudación de diezmos y su reparto entre Estado e Iglesia; la obligación de mantener las guardias nacionales; la facultad de reformar la Constitución; los requisitos de ciudadanía; la obligación del sufragio solo para el hombre; el posible voto de los indios si se suprimiera “saber leer y escribir” como requisito para la ciudadanía; reconocimiento de grados militares para los dirigentes civiles de la Restauración. En fin, establecimiento del “cóndor de oro” como norma sobre convertibilidad

de instrumentos de cambio, y del “sucre”, que debía ser de plata, nombre que se dio a la unidad monetaria ecuatoriana. El sucre perduró más de un siglo, hasta que, con menoscabo de la soberanía del Estado, se adoptó el dólar, en momentos de triste mengua de los valores morales y dolorosa crisis de la unidad e identidad nacional. Quedó aprobada la Constitución el 4 de febrero de 1884. La XII Convención Nacional terminó sus sesiones el 26 de abril, luego de seis meses de trabajo.

Los Congresos de 1885 a 1894

Lamentablemente, el ambiente político durante el gobierno del presidente Caamaño fue constantemente ensombrecido por las guerrillas organizadas por el general Eloy Alfaro, o sus partidarios. La creciente actividad de éstas, que intentaron matar al Jefe del Estado en uno de sus desplazamientos de Quito a Guayaquil, atentado del que logró salir ileso, determinó la fuerte represión gubernamental, armada y sistemática, con su secuela de sangrientos combates en mar y tierra, como el de Jaramijó, del que logró escapar Alfaro y exiliarse; o los alzamientos de Leopoldo González en Latacunga; Nicolás Infante en Los Ríos y Luis Vargas Torres en Loja. Estos tres últimos jefes, al ser vencidos, fueron enjuiciados, condenados por sendos consejos de guerra a la pena capital (mantenida en los reglamentos militares aunque no en la Constitución) y ejecutados.

Para entonces la política habíase vuelto tanto más tormentosa cuanto que aumentaron las pugnas de los partidos y éstos, por añadidura, se dividieron. En efecto, del Conservador separóse el “progresismo”, o Partido Conservador-Progresista, también llamado “Liberalismo Católico”, patrocinado por Antonio Flores y los teóricos cuencanos encabezados por los hermanos Borrero. Del Partido Liberal surgió una vigorosa fracción extremista, acaudillada por Alfaro, que dióse en llamar Partido Radical. La amplitud del concepto “liberalismo” era necesariamente antípoda del exclusivismo “radical”, pero dados el tiempo y los hechos, terminaron por amalgamarse. No faltaron los acalorados debates, a veces de todos contra todos, y tampoco, en ocasiones, los denuestos, pero hubo, por lo general, respeto mutuo, estabilidad en las cámaras y altura en las discusiones, dada la categoría intelectual de la mayor parte de los diputados.

El Congreso ordinario de 1885, totalmente renovado en elecciones populares, se reunió el 10 de junio y clausuróse el 8 de agosto. De abrumadora mayoría conservadora, eligió presidente del Senado a Luis Cordero, conservador-progresista, y vicepresidente a Juan León Mera. Fue electo presidente de Diputados Juan Bautista Vásquez. Hubo también una aguerrida representación liberal, elegida por Esmeraldas, con Manuel Antonio Franco como diputado.



PÁGINA ANTERIOR:

ARRIBA: Luis Felipe Borja, jurisconsulto notable, intérprete del Código Civil, participó en la Convención de 1883, reunida en Quito, fue senador en 1901 y 1905. Óleo de César Villacrés, CCM-MMC.
CH. HIRTZ

ABAJO: Antonio Flores, vicepresidente de Diputados en 1867, asambleísta en 1883 y presidente de la República. Óleo de César Villacrés, 1917. CCM-MMC.
CH. HIRTZ

Jefes liberales. Sentados, izq. a der.: los generales Franco y Vera, Miguel Valverde, el general Martínez Pallares; al centro, los coroneles Luis Vargas Torres y Fidel García. De pies, rodeando al general Eloy Alfaro, los comandantes Moncayo y José Gabriel Alfaro, los coroneles Avellán, Francisco H. Moncayo, entre otros. Quito, 1883.
AHBCE.

El Congreso de 1885 autorizó la continuación de las obras del ferrocarril iniciado por García Moreno, desde Yaguachi a Chambo. Aprobó también una ley especial para la administración del Archipiélago de Galápagos. Pero el asunto que de veras enconó los ánimos entre las tendencias en pugna fue el juicio de acusación contra el vicepresidente de la República, encargado del poder, Gral. Agustín Guerrero, y su ministro de Guerra, Gral. José María Sarasti, por el fusilamiento de los guerrilleros alfaristas González e Infante. Los magistrados no rehuyeron el enjuiciamiento, hicieron valer sus defensas y resultaron absueltos.

El Congreso ordinario de 1886 y el extraordinario de ese mismo año eligieron presidente del Senado a Juan León Mera y de Diputados al Dr. Julio Castro. Continuaron mientras tanto las montoneras contra el presidente Caamaño. La que, por instrucciones del propio Alfaro, acaudilló Luis Vargas Torres, se inició desde el Perú, cruzó la frontera, avanzó hasta Loja y la tomó, pero al intentar consolidar sus posiciones, vencido por el jefe de las fuerzas constitucionalistas, Crnl. Antonio Vega Muñoz, Vargas Torres fue llevado a Cuenca, juzgado por un consejo de guerra y sentenciado a muerte. El domingo 20 de marzo de 1887 fue fusilado, dando muestras de supremo valor.

El Congreso ordinario anual de 1887 se reunió el 10 de junio y se clausuró el 8 de agosto. Presidente del Senado fue elegido Camilo Ponce y de Diputados Aparicio Ribadeneira. El presidente Caamaño reseñó, en su informe, la colosal obra pública realizada hasta entonces por su gobierno, no obstante la guerra civil desatada por las montoneras. Pese a ello era tanta la estabilidad política, dada la mayoría conservadora, que no obstante la ruptura de la paz social, ante los dramáticos acontecimientos relacionados con el fusilamiento de Vargas Torres,





los congresistas prefirieron rehuir los debates y admitir como válidos los argumentos gubernamentales sobre la legalidad de aquella ejecución.

Los congresos de 1885, 1886 y 1888 conocieron las acusaciones contra altos funcionarios del Estado que habían dejado de serlo o estaban todavía en funciones. El primero fue contra el Gral. Agustín Guerrero, vicepresidente de la República, y el ministro de Obras Públicas encargado de la Guerra; el segundo, el más importante por las acusaciones formuladas, fue contra el ex presidente Veintemilla y sus ex ministros de Hacienda e Interior, y el tercero, el de 1888, contra el ministro de Hacienda Vicente Lucio Salazar (Herrera, *Op. cit.*). El Congreso de 1887 aprobó varias reformas a la Constitución de 1883-1884, entre ellas el retorno al Congreso bianual, dispuso la reunión del último Congreso anual el 10 de junio de 1888 y del primer bianual, el 10 de junio de 1890, por lo que no hubo Congreso en 1889.

Residente en París en funciones diplomáticas, Antonio Flores Jijón fue elegido, en ausencia, por votación popular, Presidente Constitucional de la República como candidato oficial, aunque sin entusiasmo. El Congreso ordinario de 1888 reeligió como dignatarios a los conservadores Ponce y Ribadeneira y encargó el mando al vicepresidente Cevallos Salvador hasta el arribo del Presidente electo. Flores Jijón llegó, en efecto, en agosto de 1888, y de inmediato prestó su juramento ante el Congreso, reunido en la Catedral, el 17 de ese mismo mes. Enseguida solicitó al poder legislativo un crédito de 10.000 sucres para sufragar la presencia del Ecuador en la Exposición Universal de París, petición que fue negada aduciendo que se trataba de celebrar el primer centenario de la Revolución Francesa. Molesto con tal resolución, el presidente Flores Jijón pidió permiso a la Legislatura el 30 de agosto para ausentarse del país y al día siguiente renunció

Barricada levantada en la calle Espejo, ca.1883. Foto atribuida a Benjamín Ribadeneira. AHBCE.

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: Federico González Suárez, el gran historiador participó en la Convención de 1878, y fue vicepresidente del Senado en 1892. Obra de Ron, BAAEP. P. CUVI

ABAJO: General Francisco Javier Salazar, diputado en 1869, presidente de la Convención de 1883, luego de haber participado en el derrocamiento de Veintemilla. CFS.

CH. HIRTZ



a su cargo, antes de cumplidos quince días de haberlo jurado. El Congreso, entonces, rechazó unánimemente la renuncia, alarmado por la inestabilidad política que podía reactivar las montoneras y agravar la delicada situación (Robalino Dávila, *Op. cit.*, VI).

Solucionada así esta inesperada crisis política inicial, Flores Jijón convocó Congreso extraordinario para el 11 de agosto de 1888, que eligió presidente del Senado al Gral. Agustín Guerrero y presidente de Diputados a Federico Rivera. El presidente Flores, de inmediato, enunció la necesidad de consolidar un nuevo partido, el Progresista, para tender puentes entre los otros, obstinados en una pugna inclusive armada, que impedía el progreso del país, y con esta oportunidad dio a conocer las bases de su plan de gobierno sin encontrar el apoyo que esperaba, ni de los conservadores garcianos ni de la minoría de liberales alfaristas, en realidad radicales.

Había conseguido el nuevo mandatario que el presidente Caamaño, en el último día de su gobierno, tramitase, ante el Consejo de Estado, el indulto de 43 presos políticos para pacificar al país. El 10 de septiembre concurrió personalmente el Dr. Flores Jijón al Panóptico, acompañado del ex-presidente Caamaño y miembros del gobierno, y puso en libertad a aquellos detenidos, ex-montoneros y conspiradores. El 19 de septiembre, Flores otorgó, además, amnistía a los ciudadanos que, por las contiendas armadas del período anterior, se habían visto obligados a exiliarse, estuvieren prófugos o perseguidos.

No se acogieron a tal beneficio Eloy Alfaro y sus principales lugartenientes, aunque suspendieron las hostilidades guerrilleras, continuando en abierta oposición al nuevo régimen, tanto más cuanto que el ex-presidente Caamaño siguió influyendo de modo avasallador. Flores, entonces, ante el incremento de las censuras conservadoras, prefirió confiar las principales funciones de la administración pública a sus inmediatos parientes y amigos, que lo eran a la vez de Caamaño. Ese pequeño grupo de beneficiarios del poder fueron popularmente denominados “la Argolla”, con intención burlesca y subversiva. El Congreso, aunque ya muy fraccionado, pudo sin embargo, para la elección de dignatarios y el tratamiento de diversos temas jurídicos, políticos y sociales —que sería largo enumerar—, mantener una cierta coherencia al confiar los más altos cargos congresiles a distinguidos militantes conservadores que gozaban todavía de la confianza de Flores Jijón.

En efecto, el primer Congreso extraordinario (15 de mayo a 9 de julio de 1888) convocado por el presidente Flores nombró presidente del Senado a Pedro I. Lizarzaburu y de Diputados a Carlos Mateus, quienes fueron reelegidos tanto en el Congreso ordinario de 1890, que aprobó el Tratado Herrera-García con el Perú, como en el segundo y tercer extraordinarios de ese mismo año. En realidad la mayoría conservadora superaba a la progresista y des-

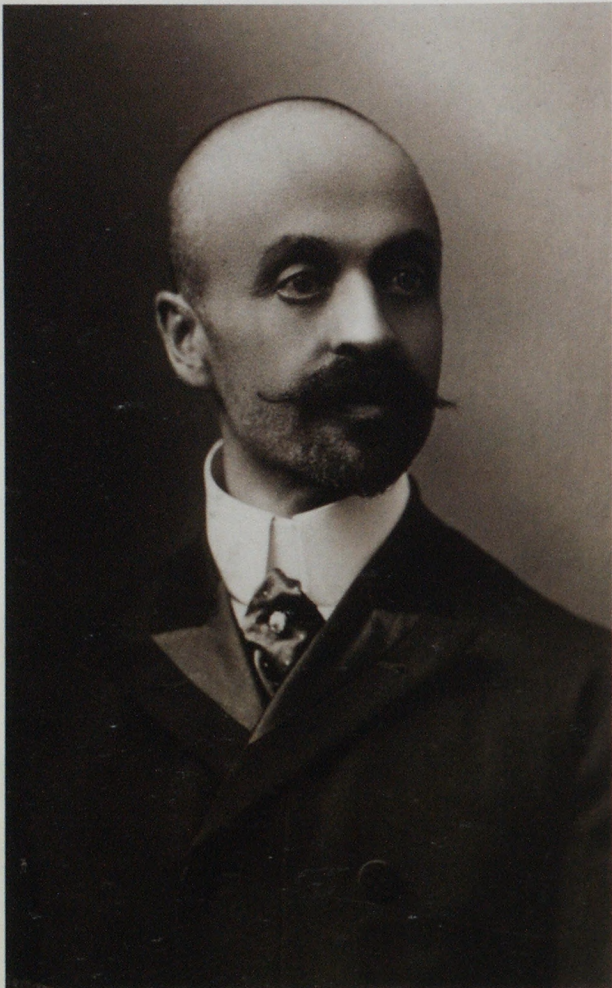


de luego a la liberal. Igual cosa ocurrió en el Congreso ordinario de 1892 (10 de junio al 8 de agosto), y en el extraordinario de ese mismo año, cuando fueron designados presidente del Senado don Vicente Lucio Salazar y de Diputados el Dr. Santiago Carrasco. El Congreso ordinario de 1892, presidido por Vicente Lucio Salazar, consagró el Ecuador al Corazón de María. Era para entonces Jefe de Estado Luis Cordero, acosado por la oposición tanto de conservadores cuanto de liberales y radicales. Solo en los últimos Congresos, bajo el régimen de la Constitución de 1883-84 reformada, pudo restablecerse de algún modo el equilibrio entre conservadores y progresistas.

El Congreso ordinario de 1894 (10 de junio a 8 de agosto) eligió presidente del Senado al Dr. Eliás Laso y de Diputados al Dr. Carlos Casares. Había sido electo senador por Esmeraldas el Dr. Felicísimo López, cabeza de un vigoroso núcleo radical, muy combativo en la prensa y hostil a la Religión, la Iglesia y el Papa. El obispo de Portoviejo Mons. Schumacker fulminó excomuniación mayor contra López, motivo por el cual fue excluido de la Legislatura, no obstante vigorosa defensa del senador liberal Adolfo Páez. Laso y Casares fueron reelectos dignatarios por el primer Congreso extraordinario de 1894.

En los doce años regidos por la Constitución de 1883-84 la Legislatura expidió, no sin arduos y acalorados debates, entre otras disposiciones legales, las si-

Senadores y diputados del Congreso de 1893. Primera columna: Carlos R. Tobar, José Moreira, Eugenio Malo T., Rafael Barba Jijón. Segunda columna: Carlos Mateus, Antonio E. Arcos, Arcadio A. Ayala, Juan José Páez. Tercera columna: Eliás Laso, Gregorio B. Cordero, Alberto Muñoz V., Heliodoro Samaniego. Cuarta columna: Miguel León, obispo; Carlos Gómez Rendón, E. A. M. Santos. Quinta columna: Benjamín Chiriboga, Juan B. León, Alfonso M. Borrero, David Rodas. Sexta columna: Constantino Fernández, Pedro J. Boloña, J. Matías Elizalde, Nicanor Arellano. Séptima columna: Agustín Nieto, Javier Dávalos L., Agustín T. Rodríguez y Samuel Jiménez. Tomado de El Ecuador en Chicago, 1894. P. CUVI



guientes: Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Aguas, Ley de Alcabalas, Ley de Aranceles, Ley de Bancos, Ley que crea el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, Ley contra el Abigeato, Código Penal (edición de 1889), Código de Procedimiento Criminal (edición 1892), Ley de Crédito Público, Código Civil (edición 1889), Código de Minería, Ley de División Territorial, Ley sobre Emisión y Acuñación de moneda decimal, Ley Orgánica de Instrucción Pública y Ley de Propiedad Literaria y Artística (Herrera, *Op. cit.*).

Sin embargo, la controversia entre los cuatro partidos existentes (Conservador, Progresista, Liberal y Radical) había creado para entonces un clima político de abierta beligerancia, cargado de vituperios, violentos enfrentamientos verbales y hasta desafíos personales entre legisladores de las varias tendencias. Era un ambiente anunciador de estallidos. El gobierno de Cordero fue acusado por la minoritaria facción radical, con apoyo de los liberales, así como de no pocos conservadores, de participar dolosa e ilegalmente en la compraventa por Japón del crucero chileno Esmeralda. El ex-presidente Caamaño, gobernador en Guayaquil, había participado en las negociaciones, presumiendo la autorización del presidente Cordero. El escándalo en el Congreso fue mayúsculo y rebasó las fronteras nacionales cuando se supo que ya en el puerto de Valparaíso el buque chileno izó la bandera ecuatoriana y que en las Galápagos se la cambió por la japonesa, con la que llegó a Yokohama. “¡Se ha vendido la bandera!” clamaron los opositores de varios partidos y la prensa. Y aunque Cordero destituyó a Caamaño, la opinión pública se dejó llevar por las violentas censuras que esos hechos desencadenaron y el Presidente se vio obligado a renunciar su alta investidura, sin dejar de batallar en defensa de su honor de magistrado. Años más tarde, la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, en el juicio que se le siguió, reconoció su pulcritud. Pero en aquellos mismos días el escándalo motivó que, el 5 de junio de 1895, segunda jornada de las elecciones generales convocadas en tal situación, estallaran en Guayaquil graves motines que dieron paso, aquella misma jornada, a la proclama revolucionaria que exaltó al poder al Gral. Eloy Alfaro y dio paso a la larga y omnímoda hegemonía del Partido Liberal-Radical.

Bibliografía

- Barrera Acevedo, José Antonio, *La Función Legislativa a través de los tiempos*. Archivo Biblioteca de la Función Legislativa, mimeogr., Quito, s/f.
- Borja y Borja, Ramiro, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo IV. “Apéndices”, Quito, 1979.
- Cevallos García, Gabriel, *Historia del Ecuador* (Texto), Vol. III de sus *Obras completas*, Centro de Investigación y Cultura del Banco Central del Ecuador, Cuenca, 1987.



PÁGINA ANTERIOR:

ARRIBA: Honorato Vásquez, legislador azuayo, secretario del Congreso en 1883-84, vicepresidente de Diputados en 1899, negociador en España del diferendo limítrofe. AMDC.

ABAJO: Felicísimo López, senador liberal. Como fue excomulgado, el Senado de 1894 lo descalificó. TV.

El presidente Luis Cordero y los jefes de los partidos: 2) José María Plácido Caamaño, Partido Progresista; 3) Camilo Ponce, Partido Conservador; 4) Pedro Carbo, Partido Liberal; 5) Eloy Alfaro, Partido Radical. Tomado de *El Ecuador en Chicago*, 1894. P.CUVI

- J.L.R. (Legohuir Raud, sj., José María), *Historia de la República del Ecuador*, Tomo III, 1876-00. Imprenta del Clero, Quito, 1938.
- Robalino Dávila, Luis, *Orígenes del Ecuador de hoy*; Vol. IV, "García Moreno"; Vol. V "Borrero y Veintemilla"; Vol. VI "Diez años de Civilismo". Editorial Cajica, Puebla (México), 1968.
- Salvador Lara, Jorge, en *Centenario*, Boletín oficial del Comité Nacional Pro Centenario de la Consagración del Ecuador al Sagrado Corazón de Jesús, No. 1, Quito, 1o. de diciembre de 1973.
- Tobar Donoso, Julio, *La Oratoria política y en especial la Parlamentaria en el Ecuador*, "Memorias", Entrega Nona, Quito, mayo, 1926.
- Tribunal Supremo Electoral, *El proceso electoral ecuatoriano*, Vol. 1 "Elecciones y democracia en el Ecuador". Corporación Editora Nacional, Quito, 1989.

III

El liberalismo en el poder

Enrique Ayala Mora
D. Phil. (Ph. D.) Oxon

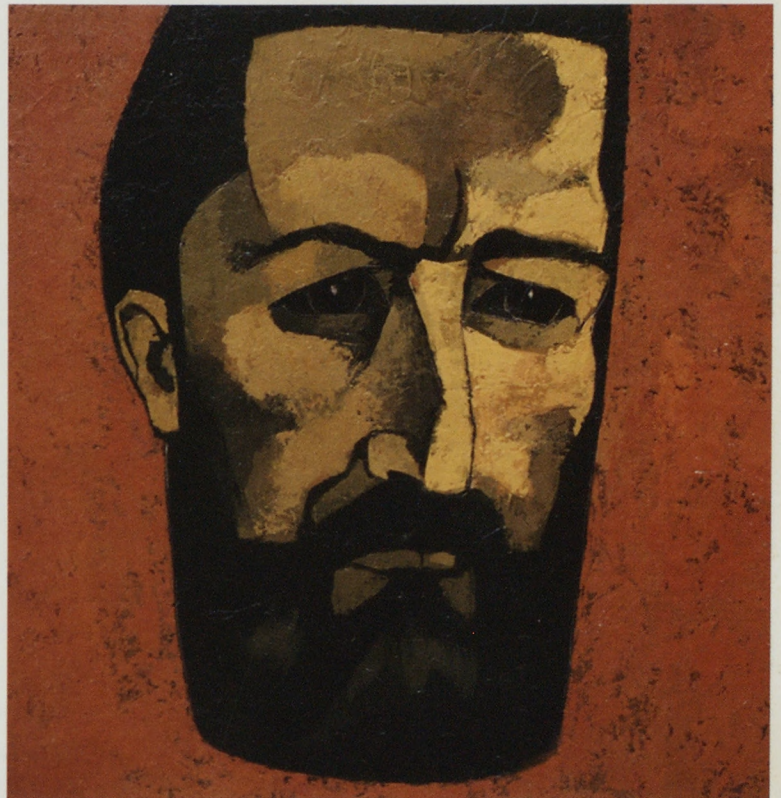
A fines del siglo XIX la expansión económica de la Costa, con el incremento del cultivo y exportación de cacao, había desembocado en un auge que se extendió hasta inicios del siglo XX. El Ecuador fue por algunos años el primer exportador de cacao del mundo. En ese escenario, el poder terrateniente sobre el Estado se desmoronaba, y la burguesía comercial y bancaria de Guayaquil logró el control sobre el conjunto de la economía nacional. Entonces, al frente de una amplia y heterogénea alianza, se lanzó a la conquista del poder político. La transformación del 5 de junio de 1895 fue el triunfo político de la burguesía y el inicio de la Revolución Liberal, el período de más hondos cambios de la época republicana.¹ La burguesía fue el principal protagonista de la Revolución Liberal, pero no el único. Un buen sector del latifundismo de la Costa acompañó en la empresa. El campesinado costeño que había venido luchando por décadas en las montoneras tenía reivindicaciones transformadoras. Los grupos medios seculares, enfrentados al predominio ideológico clerical, combatían por las tesis liberales del "Estado Laico". La revuelta del 95 tuvo el respaldo de amplios grupos sociales que se cobijaban todos bajo la bandera liberal, aunque con intereses no del todo coincidentes.

Pero el triunfo de la burguesía estuvo limitado por su propio origen de clase, por su vinculación a los grupos dominantes tradicionales y por su propio carácter intermediario. Su estrecha ligazón con el latifundismo costeño, la eficaz resistencia de los terratenientes de la Sierra, así como su propio carácter comercial y financiero, determinaron que no llevara adelante tareas básicas de modernización como, la reforma agraria, o la protección e impulso de la industria nacional. Fue así cómo luego de un período de empuje transformador, tuvo que llegar a un pacto de neutralización con la oligarquía tradicional.

Con el asesinato de Alfaro en 1912 terminó la revolución y comenzó una etapa que se ha denominado "la plutocracia". Desde ese año hasta 1925 el gobierno liberal estuvo controlado por personajes directamente vinculados al sector financiero, especialmente al Banco Comercial y Agrícola, que pusieron todo el peso del Estado a su favor. Durante la segunda década del siglo XX renació la "montonera" campesina en la Costa. Y en los años veintes irrumpieron en la escena política los trabajadores urbanos organizados y las clases medias, que desafiaron el predominio plutocrático. En 1925 se produjo la Revolución Juliana, que dio al traste con el régimen y abrió paso a una nueva etapa de la vida del país.

ARRIBA: José Peralta, periodista e ideólogo del liberalismo radical, participó en las convenciones de 1896-97 y 1906. Panel del mural de Guayasamín en el Palacio Legislativo. FG. R. CALDERÓN

ABAJO: Abelardo Moncayo, figura liberal desde el complot contra García Moreno. Participó en varios Congresos; presidió, junto a Cueva, la Convención de 1896. BAAEP. P. CUVI



Manuel J. Calle, el polémico periodista cuencano, dirigió el Archivo Legislativo en los años 1897-98. Sus obras fueron editadas por el Congreso Nacional en los años 20 del siglo XX, y luego por el Banco Central del Ecuador.
P. CUVI

Recuento histórico

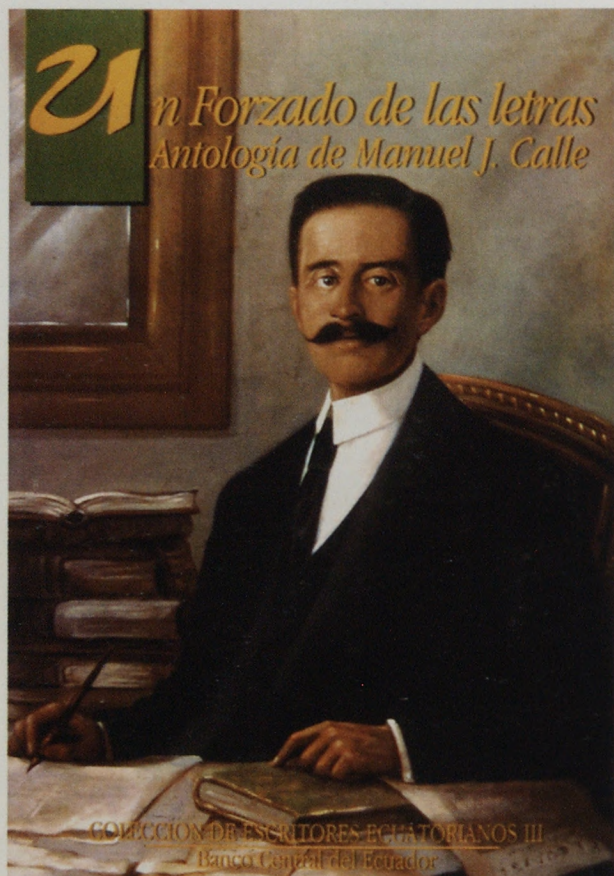
El episodio de la “venta de la bandera” desmoronó al régimen conservador. A inicios de 1895 había una movilización nacional. Pero los notables de Guayaquil no podían acaudillarla. Además de poder económico, se requería un jefe que movilizara a los campesinos, diera confianza al ala radical y pudiera dirigir la guerra civil contra la Sierra. Eloy Alfaro, líder de las montoneras, fue el hombre del momento. Sobre las vacilaciones de la burguesía que miraba a Alfaro con recelo, pero sin alternativa frente a él, se impuso su proclamación como dictador, bajo presión de los artesanos y jornaleros de Guayaquil, sus fieles montoneros y la intelectualidad radical.²

Primero como Jefe Supremo y luego como presidente de la República, durante su primer gobierno, don Eloy puso en marcha su plan de reforma del Estado, tímidas pero prometedoras reformas de la situación de campesinos y trabajadores urbanos, e inicio de la construcción del ferrocarril. Todo esto acentuó la reacción del conservadorismo y el clero, que mantuvieron una actitud militante de conspiración y violencia. Pero la mayoría de las reformas –curiosamente incluso la negociación del ferrocarril– hizo que el apoyo del grueso de la burguesía comercial y bancaria, mantenido a regañadientes, también comenzara a desmoronarse.

Alfaro impuso la sucesión presidencial de Leonidas Plaza (1901-1905), que radicalizó las transformaciones anticlericales pero detuvo las reformas en el área social. Paulatinamente, el “placismo” fue transformándose en la alternativa que respaldaban los “grandes” de la burguesía y el latifundismo costeño, así como muchos notables de la Sierra. En 1905, Plaza dejó en el poder a Lizardo García, gerente del Banco Comercial y Agrícola, que fue derrocado por una revuelta alfarista. Alfaro triunfó en esta vez contra el grueso de la burguesía y el latifundismo, con el respaldo del Ejército, grupos populares, intelectuales radicales del liberalismo, un sector de la industria de la Sierra y la Costa, y la Compañía del Ferrocarril.

En su segundo período, Alfaro institucionalizó el Estado laico con la conclusión del ferrocarril y la puesta en marcha de una serie de medidas destinadas a proteger y desarrollar la industria nacional. Se volvió a hablar de reforma social. Con la Constitución de 1906 se consolidó la reforma liberal, completada dos años después con la nacionalización de varias haciendas de la Iglesia. Esta medida, empero, no repartió las tierras a los campesinos. En general, no se tomó medida importante que favoreciera a las bases populares del alfarismo. El ferrocarril dejó al gobierno con una gran deuda por pagar y sin una consigna fundamental; tanto más que la obra no tuvo los efectos inmediatos que se esperaba. Por fin, luego de un intento de poner en marcha un sistema de protección industrial, el gobierno tuvo que ceder ante la presión de los comerciantes y abandonar su proyecto industrialista.

Aceleradamente, el alfarismo fue perdiendo sus bases sociales. Se enfrentó a los sectores medios, no pudo establecer la protección industrial, no satisfizo las demandas de grupos populares. Alfaro había sufrido un violento deterioro físico y la pérdida de influencia en el Ejército, pero logró imponer a Emilio Estrada





como su sucesor en 1911. Estrada hizo un gobierno de acercamiento a sus adversarios, pero murió en diciembre de 1911. Se alzó de nuevo la insurgencia liberal. En Esmeraldas, Flavio Alfaro, y en Guayaquil, Pedro Montero, desconocieron al gobierno provisional. Montero llamó a Alfaro, que volvió anunciando que buscaba un entendimiento. Al cabo de una sangrienta guerra y una oscura capitulación, los jefes revolucionarios fueron derrotados y aprehendidos. Montero fue ferozmente asesinado en Guayaquil. Días después, el 28 de enero, los presos fueron llevados a Quito, en donde fueron atrozmente liquidados por una poblada que clérigos y liberales se disputaron por azucar.³

Luego de conflictos entre generales, comerciantes y banqueros, Leonidas Plaza llegó nuevamente al poder (1912-16) pero tuvo que enfrentar a los montoneros "conchistas" levantados en armas. Su sucesor fue Alfredo Baquerizo Moreno (1916-20), que mantuvo el control plutocrático. En 1920 se inició el gobierno de José Luis Tamayo y estalló la crisis de la producción y exportación de cacao. Al enfrentarla, el gobierno trasladó su peso a los trabajadores, cuya protesta ahogó en sangre en 1922. Cuando en 1924 fue al poder Gonzalo Córdova, el liberalismo oligárquico estaba herido de muerte. Cayó en 1925.

Las fuerzas políticas

La Revolución del 95, pese a no haber transformado sustancialmente la estructura económica del Ecuador, constituye un verdadero hito histórico en la

Cuadro estrafalario. A la izquierda, los presidentes Borrero, Caamaño, Flores Jijón, Cordero, el conservador Camilo Ponce y Eloy Alfaro. Óleo de Carlos M. Endara, que critica los vicios de la época, 1900. BAAEP. C. MORA



*La construcción del ferrocarril
Guayaquil-Quito en 1901. Foto
Morgan. AMS.*

medida en que, al transferir el control del Estado a la burguesía y sus aliados, modificó significativamente las relaciones del poder.⁴ La presencia liberal en él trajo importantes cambios de carácter predominantemente político, pero no se estructuraron en esos años lo que conocemos como “partidos”. Las fuerzas políticas se agruparon de otra manera. La permanente necesidad que experimentó el liberalismo de imponer represivamente su programa, acrecentó la importancia del Ejército, como su columna vertebral. A despecho de las intenciones de organizar el “Gran Partido Liberal” bajo el modelo de organizaciones políticas europeas, prevaleció el caudillismo como mecanismo de acceso y consolidación del poder. Este pasaba de manos de uno a otro grupo de militares de alta graduación con conexiones en las esferas de poder y unidos entre sí por compromisos personales con alguna de las grandes figuras de la tendencia. Diversos núcleos de las incipientes capas medias de la sociedad cumplían el papel de ideólogos, divulgadores y burócratas. De este modo, en medio de una difusa comunión de principios, se daba un cuarteamiento del liberalismo.⁵

La unidad de los diversos componentes sociales de tendencia liberal se daba por canales de control económico y burocrático. Empero, no debe despreciarse la acción de elementos ideológicos que cumplían un papel de suma importancia. En especial cabe destacar la presencia de la francmasonería como mecanismo articulador. Por una parte, era el vehículo extraeconómico de vinculación de los sectores comerciales nacionales con las burguesías que controlaban los centros de la economía mundial; por otra, era el vehículo social de contacto de la clase dominante con sectores medios, especialmente con el Ejército, cuyos cuadros dirigentes estaban copados por la organización semi-

secreta. Por fin, era una institución que permitía la militancia ideológica a los radicales, lanzados fuera del catolicismo. En este sentido, venía a constituirse en una suerte de cuasi-iglesia con dogmas teístas, ceremonias, etc., que proporcionaba una visión religiosa del mundo a quienes necesitaban seguir creyendo en Dios al margen de la fe tradicional.

Para fines de 1904, más allá de otras disputas menores, el liberalismo se hallaba dividido en alfarismo y placismo. Alfaro, líder de la guerrilla montonera, contaba con el soporte de la tropa, los intelectuales “extremistas” y varias nacientes organizaciones populares. Tibios intentos de impulsar cierta “reforma social” lo volvieron cada vez más peligroso a los ojos de la oligarquía, que siempre tuvo recelo del gran respaldo alcanzado en grupos artesanales y campesinos. Plaza, por otro lado, fue el gran gestor de la alianza de los grupos plutocráticos con sectores latifundistas serranos. Esa alianza y el apoyo de mandos militares claves, fueron su soporte. El así llamado “liberalismo culto” fue mucho más radical en su empeño antieclesiástico, pero bloqueó cualquier intento de movilización popular.

Las fuerzas conservadoras no se organizaron tampoco como partido político moderno. La reacción latifundista se aglutinó alrededor del clero, que soportó más duramente las reformas y la represión.⁶ Los términos “conservador” y “católico” se identificaron en la lucha política asumida como cruzada religiosa. Las grandes figuras de esta tendencia eran obispos y otros clérigos, y la organización vigente no era el “club” o la “sociedad” sino la entidad destinada al culto. Las procesiones se transformaron en mecanismos de protesta política y de organización

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: Luis A. Martínez, liberal, autor de *A la Costa*, pintor, diputado por Tungurahua en 1898-99, ministro de Estado y senador en 1910. MNBCE.

Ch. HIRTZ

ABAJO: Juan Benigno Vela, uno de los tres Juanes ambateños, asambleísta en 1886-87, estuvo también en la Constituyente de 1906. AHG.

Eloy Alfaro desfila por el Malecón de Guayaquil. Al fondo, se compran productos de exportación. AHG.



conservadora.⁷ De allí que no pocas veces se las hubiera reprimido con fuerza. En esa lucha en que los grupos enfrentados movilizaban a las masas en defensa de la “libertad” o “cristiandad”, los liberales hicieron enormes esfuerzos para reducir la influencia clerical en los grupos populares. “No cabe ni sombra de duda—decía Plaza— que la Iglesia Católica es un Estado Imperialista que tiende al dominio del mundo y que sus sacerdotes son legionarios que llevan su poder a los confines más distantes (...) No cometamos la insensatez de suponer que la Iglesia Católica o alguna parte de su clero pueda nacionalizarse en algún estado, porque esto implicaría un cisma”.⁸ De manera especial, el ataque fue contra las comunidades religiosas cuyo poder económico e influencia ideológica era grande.

En medio de esa notoria unidad doctrinal que caracterizaba a la Iglesia, se descubren, empero, dos tendencias en su seno. De un lado estaba la gran mayoría del clero, que optó por la guerra total y la subversión permanente; de otro estaba la postura del obispo Federico González Suárez y unos pocos que veían que los cambios eran irreversibles y buscaban negociar. Mientras los unos se identificaban con el conservadurismo, estos últimos intentaban ir más allá de los partidos y en la práctica favorecían la inevitable consolidación de la reforma liberal.⁹ Con el tiempo, esta última postura se impuso y permitió un replanteamiento de las relaciones Iglesia-Estado.



El enfrentamiento por la confesionalidad del Estado está presente en más de medio siglo de la historia ecuatoriana. Su carácter es sumamente complejo y por ello no se debería ceder a la tentación de afirmar que se trata de un enfrentamiento puramente ideológico, sin raíces en los intereses de los grupos que lo protagonizan. El conflicto Iglesia-Estado era específicamente político, pero clara y profundamente enraizado en el enfrentamiento de oligarquías dominantes que luchaban por el control del Estado.

El programa liberal

El elemento más polémico del programa liberal fue el esfuerzo de poner bajo la autoridad del Estado la esfera que la Iglesia mantenía bajo su control, en calidad de sociedad autónoma y al mismo tiempo enquistada en la trama burocrática. Hay que distinguir dos momentos de ese conflicto. En un primer momento (1895-1905) el régimen liberal se esforzó por poner a la Iglesia bajo control del Estado, intentando la constitución de una suerte de “Iglesia Nacional”. Aunque nunca estuvo muy claro el contenido del término, suponía una abrupta ruptura con Roma. Exponía Plaza su idea básica: “El factor religioso, según las ideas que predominan hoy, debe encontrarse dentro del Estado, en el mismo rol que el arte, la ciencia, la industria, el comercio, etc. (...) Y conforme a estas ideas, ni la religión, ni el arte, ni la ciencia pueden merecer privilegios especiales del Poder Público, ni constituir organismos que frente al Estado, quieren disputarle, por la fuerza, sus de-



rechos”.¹⁰ El instrumento del proyecto fue la resurrección del Patronato. Ante los intentos de ponerlo en vigor, la reacción clerical volvió a defender la necesidad de mantener la autonomía de las “dos potestades” como el “orden establecido por Dios”. El Congreso, por su parte, estableció sanciones penales para los clérigos que predicaran contra la Constitución, el gobierno y los partidos políticos. Ante la defensa de la “autonomía” de la Iglesia, la respuesta liberal clarificaba los alcances de su intento: “Los eclesiásticos –decía Plaza– nos habían conquistado en nombre de Dios y de su Vicario, y como conquistadores han 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: ellos han estado ejerciendo la enseñanza y la beneficencia, ellos han dispuesto del hogar y de la propiedad. El poder nacional estaba reducido a lo que el conquistado tenía a bien consentirle, para no destruirlo enteramente y tenerle a su servicio. Y son ellos, los invasores, los que, cuando reivindicamos nuestros derechos, nos contestan con invocaciones a la libertad”.¹¹

En un segundo momento, desde 1906, cuando se vio inviable el control de la Iglesia por parte del Estado, se dieron las condiciones de una ruptura. Por su parte, la Iglesia dirigida por Federico González Suárez, buscó las mejores condiciones para la separación. El Estado, a su vez, planteó una ruptura controlada, que le permitió expropiar algunos bienes eclesiásticos. Con la Ley de Cultos se establecieron severas medidas de control de los egresos, especialmente de las comunidades religiosas. Los hospitales y casas asistenciales pasaron a depender de las entidades seculares organizadas por el gobierno. A éstas se entregó la administración de los bienes eclesiásticos. La Iglesia combatió estas medidas. Pero era necesario cortar el poder de la clerecía en su base económica e impedir que se financiara la reacción e incluso las expediciones armadas que amenazaban la estabilidad política. En 1908 se emitió la Ley de Manos Muertas, que estatizó algunos bienes religiosos y los adjudicó a la Beneficencia.

Hasta la reforma liberal, los nacimientos, defunciones y matrimonios eran actos religiosos con efectos civiles. La Iglesia los regulaba con disposiciones canónicas. Con las leyes sobre registro y matrimonio civil y divorcio, el Estado arrebató a la institución eclesiástica la capacidad de realizar estas ceremonias con efectos legales. “¿Hasta cuándo no debía preocuparse el Estado –insistía Plaza–



El escritor Roberto Andrade, su esposa Isolina Arana, limeña, y sus hijos. Andrade, quien vivió largos periodos en el exilio, participó en las Convenciones liberales de 1896 y 1906. AEM.

de un grave mal, nacido y arraigado por causa de su negligencia, que hizo que se descargase en un poder extraño, de todo lo concerniente al derecho de generación, el más capital de los derechos? (...) ¿Por qué se había dividido al hombre en dos mitades, la una para el Estado y la otra para la Iglesia?"¹² Se estableció, pues, al margen de la burocracia clerical, un nuevo tipo de dependencias gubernamentales que controlaron los actos de registro, especialmente del matrimonio, que, como contrato que establecía una nueva sociedad, era pilar fundamental en el funcionamiento del régimen de propiedad.

El laicismo en la educación fue la bandera de la lucha, y, sin duda, la más importante realización liberal. Se lo hizo consistir en la secularización de la enseñanza y la consecuente puesta en marcha de programas de estudio que prescindían de la instrucción religiosa y buscaban su fundamento en una "moral natural" de corte racionalista. Esta situación no era nueva para el catolicismo, ya los papas habían condenado las reformas educativas de los países de Europa.¹³ En el Ecuador se produjo la polémica violenta. Los religiosos tuvieron que abandonar colegios y escuelas. En muchos casos, ya que eran agitadores de la reacción, se vieron también obligados a dejar el país. De este modo, el sistema educativo que giraba alrededor de los centros de formación religiosa pasó a depender de la dirección estatal, que no sólo cambió personas, sino que intentó una transformación del contenido de la educación.

El esfuerzo de reforma educativa tuvo resultados desiguales. A veces no fue fácil remplazar a los religiosos en los establecimientos secularizados. En otros ca-

El presidente Leonidas Plaza y su esposa, Avelina Lasso, en 1901. Plaza fue presidente de Diputados el año anterior. Foto Morgan. TV



sos, se logró establecer un sistema educativo nuevo, funcional al proyecto liberal. Papel destacado en este empeño cumplieron los “normales”, dirigidos en la década de 1910 por una misión pedagógica alemana. Estos fueron los “seminarios” del laicismo, es decir, los centros de producción del nuevo tipo de intelectual liberal que habría de tener destacado papel en los años posteriores.

Un capítulo fundamental del programa del liberalismo en el poder fue la construcción de obras públicas. La más importante de ellas fue el ferrocarril Guayaquil-Quito, una obra monumental construida en once años.¹⁴ El ferrocarril fue contratado en 1897 e inaugurado en 1908. Se hizo mediante un empréstito extranjero que incluyó una renegociación de la antigua deuda de la Independencia.

Hay, por fin, un aspecto del programa liberal que, al contrario de los anteriores, ha sido punto menos que intocado por el debate histórico tradicional. Se trata del impulso que se dio a cierto desarrollo del movimiento popular. Especialmente Alfaro promovió organizaciones populares con el fin de robustecer el soporte para su tendencia al interior del movimiento liberal. A las medidas que quitaron a la Iglesia su monopolio de la organización popular, ésta respondió con un nuevo tipo de entidades de tipo civil (servicios mutuales, de mortuoria, etc.)¹⁵. Estas fueron lideradas por destacadas figuras del latifundismo. Por largos años, el Centro Católico de Obreros, las “corporaciones vicentinas” y otras organizaciones tuvieron marcado influjo de la jerarquía eclesiástica, a la vez que fueron “fuerzas de choque” del conservadorismo.

El sistema electoral

La Revolución Liberal trajo consigo una inédita movilización en todo el país y una ampliación de la participación política, pero esto no significó al mismo tiempo la consolidación del sistema electoral. En realidad, siendo los liberales una minoría no pudieron mantenerse en el poder sino mediante el manejo fraudulento de las elecciones. A falta de genuinos electores, en su gran mayoría controlados por el clero y el latifundismo, los soldados se encargaron de llenar, de acuerdo a “órdenes superiores”, las urnas comiciales.

Las votaciones debían realizarse el día o los días de su convocatoria, ante una junta electoral integrada por el representante del gobierno y los del municipio respectivo.¹⁶ Con anticipación, los electores se inscribían en la junta, que elaboraba los padrones o listas de votantes. Los días establecidos, las juntas recibían los votos y los remitían luego al municipio, que hacía el escrutinio y proclamaba a los ganadores. En el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, esta última labor estaba reservada al Congreso. En la práctica, los soldados y policías que cuidaban el funcionamiento de las juntas aprovechaban para ‘inscribirse’ varias veces en más de una junta de la ciudad. El día de las elecciones votaban hasta una docena de veces, impidiendo al mismo tiempo a los partidarios de candidaturas adversas que se acercaran a las mesas. El municipio,

ARRIBA: Emilio María Terán acudió por la provincia de León (Cotopaxi) a la Constituyente de 1896, y volvió por Tungurahua en 1902. TV.

ABAJO: Carlos Freile Zaldumbide, varias veces senador y presidente del Senado, fue Encargado del Poder en los aciagos días del arrastre de los Alfaro. ACM.



Algunos legisladores eran miembros del Centro de Estudios Históricos de Cuenca. Sentados: Rafael M. Arízaga, Honorato Vásquez, Julio M. Matovelle, Remigio Crespo Toral y Alberto Muñoz Vernaza. De pie, desde la izquierda, Francisco Talbot, Octavio Cordero Palacios, Alfonso M. Borrero, Ezequiel Márquez y Agustín Iglesias, 1918. AMDC.



Diputados fotografiados en 1916: Arnaldo Gálvez, periodista y secretario del presidente del Senado, Carlos Arroyo del Río, J. Sáenz, Gabriel Pino Roca, Leonidas Yerovi, escritor; Antonio Sáenz, secretario de Diputados. Sentados: Miguel Ángel Albornoz, presidente de Diputados; Sergio Alcívar, vicepresidente de Diputados.



electo mediante el mismo sistema, o nombrado directamente por el Jefe Supremo, confirmaba la legalidad del acto.

Aunque la mecánica era simple, el escogitamiento de los candidatos oficiales implicaba un complejo y delicado balance entre los intereses del Ejecutivo, los de los jefes militares y los de los notables locales. En la designación del sucesor, el presidente de la República tenía la última palabra, pero debía contar con el respaldo de los generales y cierta "aceptación", para no decir popularidad, del ungido. En las elecciones parlamentarias y municipales la negociación era mayor, pues la imposición represiva tenía límites. Alfaro incluyó en las listas oficiales "hombres liberales independientes, aun conservadores, y hasta permitió en ciertos lugares el triunfo de la oposición, porque no le era posible llevar grandes contingentes de soldados a todas las parroquias para imponer la voluntad del gobierno".¹⁷

Los gobernantes liberales fueron conscientes de la contradicción que se daba con el mantenimiento del sistema electoral. Alfaro intentó ablandarlo, pero las elecciones de 1898 produjeron un Congreso de adversarios. Plaza insistió en la necesidad de reforma: “Hemos apartado al clérigo de toda gestión electoral; seamos consecuentes y justos, y apartemos también al soldado”.¹⁸ Pero no dejó por ello de usar el *voto de las bayonetas*. En realidad, mientras el latifundismo serrano y el clero tuvieran control sobre la mayoría del electorado, la única posibilidad de mantenimiento del liberalismo en el poder era el fraude electoral sostenido a palos. Así lo veía Manuel J. Calle: “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 con este triunfo? Luego, ¡palo a los curuchupas! El palo no alumbra, precisamente; pero saca chispas, y da lo mismo”.¹⁹

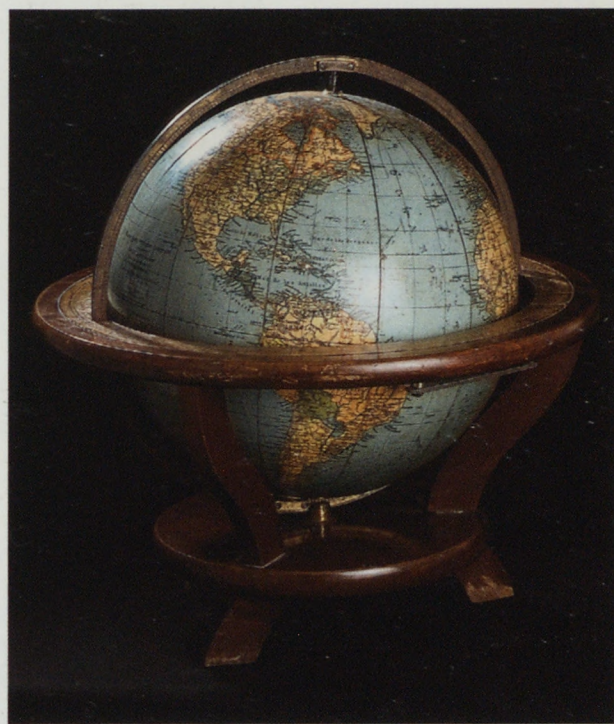
No quedó otra alternativa que mantener el mecanismo del fraude y con ello la “politización” del Ejército, que terminaba siendo el elector.²⁰ Pero la constatación de este hecho no debería llevar a la idea de que en el país había una dictadura militar incontestada. La participación castrense era parte de un complejo juego político en el que la fuerza determinante era una negociación entre los sectores dominantes en que se hacían no pocas concesiones. Inclusive algunos conservadores llegaron al Congreso y los municipios porque no se podían controlar todas las juntas, o porque con ello se legitimaban las elecciones.

De todos modos, el juego político había ido también imponiendo mecanismos que impedían la confrontación. Es muy significativo el hecho de que, pese al nivel a veces feroz de agresión verbal, en los procesos mismos de las votaciones se daba poca violencia. Ni aun en las elecciones realizadas cuando la reacción conservadora estaba en armas, se registraron actos de violencia.

Ante la denuncia de que hubo coacción a los partidarios de García en 1901, se respondía diciendo: “Y sin embargo ¿cuál fue el número de muertos y heridos, si no se ha de hacer cuenta de las riñas de ebrios y de escandalosos?”²¹

Al final de la etapa revolucionaria del liberalismo, en 1912, el Ecuador había avanzado en algunos frentes en el campo de la construcción nacional. En varios sentidos se dio un avance de la participación política de importantes sectores de la población. Pero esa participación no vino por canales electorales. El sistema electoral limitado y fraudulento no solo se mantuvo, sino que perfeccionó las deformaciones vigentes, en “salvaguarda” de las transformaciones efectuadas, que la mayoría de los votantes no parecía dispuesta a mantener en nombre de la lealtad a la religión. Entre 1912 y 1925 el control oligárquico del país se acentuó y la manipulación electoral fue todavía mayor que en años anteriores. La burguesía bancaria, más concretamente el Banco Comercial y Agrícola, tomaba las decisiones políticas y electorales. La protesta social no se daba en las urnas, sino por la acción de las montoneras conchistas y las organizaciones de trabajadores.

Globo terráqueo hecho en Alemania, por Artur Krause, ca. 1920, que muestra un Ecuador limitando con el Amazonas. Colección Museo Alberto Mena Caamaño. CCM-MMC. CH. HIRTZ



Composición del Congreso

Luego de la transformación de 1895, muchas cosas cambiaron en el país, pero la estructura del Congreso se mantuvo como en años anteriores. En realidad, poca variación podía darse a la institucionalidad de la

legislatura, puesto que no se había cambiado la estructura básica del régimen del Estado ecuatoriano. El sistema era bicameral, con la integración de las cámaras de senadores y diputados. Ambas cámaras continuaron siendo "colegisladoras". Los proyectos de ley se presentaban en una y se discutían en ambas para su aprobación, que requería ulteriormente de la sanción del Ejecutivo. Se elegían dos senadores por provincia y diputados en forma proporcional a la población. La tabla adjunta da una idea de la distribución por provincias en diversos años.

No se ha realizado ninguna investigación sobre la composición social de los congresos de las etapas históricas del predominio liberal, pero la información disponible induce a pensar que esa composición era heterogénea. A las cámaras concurrían diversos tipos de políticos. Estaban allí los dirigentes históricos del liberalismo a nivel nacional y provincial. Eran profesionales, abogados, médicos y en menor medida maestros. La mayoría de ellos no solo ejercía su profesión, sino que tenía alguna propiedad rural o algún tipo de comercio. Cuando se nacionalizaron los bienes de "manos muertas", es decir del clero, varios de ellos fueron sus arrendatarios. No era infrecuente que los dirigentes e ideólogos liberales tuvieran también un grado militar obtenido en alguna batalla y varios de ellos se mantuvieron en servicio activo. En realidad, como se ha visto, aunque fue suprimido el derecho del clero de ser elegido para el Parlamento, podían ser sus miembros coroneles, generales y otros jefes, con un retiro de filas que podía ser temporal. Aunque también fueron legisladores varios de los notables de la banca y el comercio, en el Congreso se encontraban en mayor número importantes terratenientes

con influencia local y regional, lo que reflejaba cierta heterogeneidad en su composición.

Desde luego que los Congresos tenían un verdadero monopolio de los gobiernos liberales. La gran mayoría de los legisladores era liberal y en buena parte afín al gobierno.²² Pero frecuentemente, como se ha indicado, las propias autoridades permitían el triunfo de algún conservador para dar cierta legitimidad al acto electoral. En una buena cantidad de casos, conservadores e 'independientes' llegaron al Congreso como 'suplentes', que habiendo quedado segundos en las elecciones reemplazaban luego al ganador que había tenido que retirarse de su escaño.

De este modo el Congreso era un centro de poder en el que el latifundismo tenía una alta cuota, al mismo tiempo que era un espacio de negociación de los diversos componentes del liberalismo. Allí, la burguesía tuvo que hacer sus concesiones. Allí los sectores medios intelectuales radicalizados del liberalismo cumplieron un papel destacado en el avance del proceso y la difusión de

DISTRIBUCIÓN DE LOS LEGISLADORES POR PROVINCIA

	1897	1900	1905	1906	1910
Carchi	3	3	4	3	4
Imbabura	4	4	4	4	4
Pichincha	7	8	7	6	8
León	4	5	5	4	5
Tungurahua	5	4	5	4	5
Chimborazo	5	6	6	5	6
Bolívar	3	3	3	3	4
Cañar	3	4	4	3	5
Azuay	6	6	7	7	7
Loja	4	5	5	4	5
SIERRA	44	48	51	43	53
El Oro	3	3	3	3	3
Los Ríos	4	3	3	2	3
Guayas	7	6	7	6	8
Manabí	5	5	6	5	7
Esmeraldas	3	3	3	3	3
COSTA	22	20	22	19	24
TOTAL	66	68	73	62	77

- 1897 y 1906 incluyen diputados a la Asamblea Constituyente.

- 1900, 1905 y 1910 incluyen legisladores de los Congresos ordinarios respectivos. Se elegía dos senadores por provincia y un diputado por cada 30.000 habitantes.

- Fuente: Archivo de la Función Legislativa.

- Elaboración: Enrique Ayala Mora

las ideas. Allí, en fin, los mandos militares encontraron un sitio para legalizar sus frecuentes actos de intervención política.

Pero el Congreso cumplía además un papel de moderador de las diversas fuerzas regionales. El 5 de junio había traído el avance costeño sobre el poder central. En el Congreso se establecieron mecanismos para que los notables serranos se expresaran. Aún más, justamente con un criterio de equilibrio regional, el latifundismo se aseguró otros puestos clave en la estructura del Estado, tales como la Vicepresidencia de la República, la presidencia de las cámaras del Congreso o las representaciones al Consejo de Estado.

El control que los gobiernos tenían sobre los mecanismos electorales era grande, pero no absoluto. Como se ha visto, debía ceder de algún modo al poder regional y local. Esto tuvo consecuencias determinantes sobre todo en la estructuración del Congreso, donde las provincias de la Sierra debido a su mayor poblamiento, contaban con una aplastante mayoría de legisladores sobre las de la Costa. La tabla elaborada a base del número de legisladores electos muestra que en las dos Asambleas Constituyentes del período, los diputados serranos estaban en proporción de dos a uno respecto de los costeños. En los Congresos en los que había también senadores electos en igual número por provincia, la mayoría serrana era aún mayor. De este modo los terratenientes serranos lograron contar con un poderoso bloque de parlamentarios cuya actuación fue en ciertos momentos determinante. Algunos de ellos fueron conservadores, pero la gran mayoría pertenecían a ese grupo de liberales que hacían consistir su radicalismo en una feroz actitud anticlerical, mientras, por otro lado, defendían intereses parecidos a los de sus adversarios. Si a esto se añade el hecho de que también los latifundistas costeños tenían su representación parlamentaria, puede deducirse la fuerza que la clase terrateniente mantenía en el Estado liberal.

Funcionamiento del Congreso

Muchos autores han destacado el hecho de que en la historia del Ecuador se ha dado una crónica inestabilidad política, caracterizada por la

ARRIBA: Las haciendas de cacao de la cuenca del río Guayas fueron la base del poder de la burguesía agroexportadora que se expresó en el liberalismo.
CMH. C. MORA

ABAJO: Los sombreros de paja toquilla constituyeron un importante rubro de las exportaciones desde el siglo XIX. APC.



presencia de frecuentes golpes de Estado que han suspendido la vigencia constitucional y han instituido gobiernos de facto. Pero se ha hablado poco de una realidad concomitante: que las frecuentes dictaduras han buscado siempre un camino para “reconstitucionalizarse” en muy poco tiempo con la convocatoria de una Asamblea Constituyente.²³ Esto conduce a dos reflexiones fundamentales: por una parte, se debe revisar la naturaleza de los caminos de vuelta al régimen constitucional; por otra, es preciso también considerar que, pese a la inestabilidad política, solo por muy cortos lapsos dejó de funcionar la Legislatura.

La evidente facilidad para que se produzcan golpes de Estado en el país no debe ser atribuida tan solo a la falta de acuerdos de mediana y larga duración para el reparto del poder. Se debe también a que el golpe de Estado conducía siempre, en unos meses, a la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Y este organismo, aparte de dictar una nueva Constitución, pasaba también a ejercer una especie de dictadura colectiva, ya que reorganizaba el Estado sin limitaciones legales, eligiendo inclusive al Jefe de Estado, y ejerciendo hacia el final de su funcionamiento las tareas del Congreso. Las asambleas de nuestra historia, entre ellas las

de 1896-97 y 1906-07, fueron órganos constituyentes al mismo tiempo que reemplazo de los congresos. Siguió funcionando varios meses luego de haber aprobado la Constitución y elegido al Presidente.

Las situaciones descritas llevan a considerar que, en realidad, las dictaduras como tales no duraban mucho. En cuestión de meses se había elegido y estaba ya funcionando la Asamblea o el Congreso. Y esto significa que, salvo por cortos lapsos, el gobierno fue compartido entre el Ejecutivo y la Legislatura. La historia demuestra también que en las primeras décadas del siglo XX, a pesar de que la designación de los legisladores era fruto del control electoral, en muchos casos éstos tenían posturas discrepantes con el gobierno, que muchas veces no logró mantener mayoría en la Legislatura para llevar adelante leyes, reformas o contratos importantes.²⁴

Las Constituciones emitidas con mayoría liberal (1897 y 1906) respetaron, como ya se ha anotado, el sistema presidencialista con un Congreso bicameral, aunque no faltó quien propusiera la adopción del sistema parlamentario, tesis que no prosperó.²⁵ Pero mantuvieron y hasta

ARRIBA: Sala de sesiones de la Cámara del Senado. Tomada de la *Guía de 1909*.

P. CUVI

ABAJO: Sala de sesiones de la Cámara de Diputados en 1920.

Tomada de *El Ecuador en el Centenario...* P. CUVI



incrementaron los mecanismos de control del Congreso sobre el Ejecutivo. Los Congresos continuaron reuniéndose en forma ordinaria una vez al año en Quito, el 10 de agosto, por un período ordinario de dos meses. La Constitución de 1897 estableció que ese período era improrrogable; la de 1906, en cambio, permitió la prórroga de un mes. El Ejecutivo podía convocar a Congresos extraordinarios, pero solo para tratar los puntos de la convocatoria.²⁶ De hecho, hizo uso frecuente de esa atribución.

Los legisladores no eran considerados lo que hoy llamaríamos "servidores públicos". Ejercían sus funciones a tiempo parcial y recibían su remuneración, las "dietas", solo cuando concurrían a las sesiones. Senadores y diputados recibían en 1895 ocho sucres diarios por dietas y además un viático para trasladarse a Quito a inicio de las sesiones.²⁷ En 1902, las dietas fueron elevadas diez sucres diarios por legislador. Los gastos totales del Legislativo fueron estimados en ese año en S/. 83.850 más S/. 5.340 para el Archivo Legislativo.²⁸ Para el año 1909, las dietas fueron elevadas a S/. 20 diarios por legislador. El presupuesto de la Función Legislativa ascendía a S/. 125.050, más S/. 2.280 del Archivo. El monto total del presupuesto se estimó en S/. 15.836.132,87.²⁹ Las dietas se mantuvieron congeladas hasta 1923, pero ya el presupuesto para 1925 las elevó a S/. 40 diarios por legislador. Entonces el monto estimado de gastos del Congreso era de S/. 317.900, más S/. 4.820 para el Archivo.³⁰

Los senadores y diputados, aunque concurrían al Congreso solo dos o tres meses al año, no podían ejercer cargos públicos. Si aceptaban una designación del Ejecutivo perdían la dignidad parlamentaria. Eso implicaba que debían tener otros ingresos privados para subsistir, o que recibieran fondos estatales por contratación de obras públicas realizadas a nombre de terceras personas. Esto, si bien era frecuente, no era la norma general. La mayoría de los legisladores no percibían otros ingresos que sus dietas y viáticos.

Cada vez que se reunía el Congreso ordinario o extraordinario, elegía dignatarios, presidentes, vicepresidentes y secretarios de las cámaras. La Constitución de 1897 mantuvo la dignidad de Vicepresidente de la República y le dio la atribución de presidir el Congreso. En ese caso, la presidencia del Congreso y consecuentemente del Senado, era de oficio. Se elegían los demás dignatarios. La Constitución de 1906, en cambio, eliminó la Vicepresidencia de la República. Los dignatarios legislativos ejercían funciones hasta que concluía el Congreso ordi-



ARRIBA: Edificio del Banco Comercial y Agrícola, fundado en 1895, como aparecía en una guía de principios del siglo XX. P. CUVI

ABAJO: Billete del Banco Comercial y Agrícola emitido en 1920. Este banco fue el emblema de los llamados "gobiernos plutocráticos", período que concluyó con la Revolución Juliana. MNUBCE. CH. HIRTZ



El Presidente de la República José Luis Tamayo, quien dirigió Diputados en 1898-99, siendo luego senador por Esmeraldas, desfila en Guayaquil, durante su gobierno. BCE-C.

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: El presidente Alfredo Baquerizo Moreno, quien fuera antes legislador, visita Galápagos con algunos diplomáticos. AHG.

ABAJO: José Julián Andrade, diputado por Pichincha, presidió Diputados y Senadores en la época liberal.

nario o extraordinario. Solo quedaban con el derecho de sucesión en caso de falta temporal o definitiva del Jefe del Estado.³¹ La mayoría de los empleados del Congreso, salvo unos pocos encargados de archivo, eran temporales.

Con el sistema bicameral, los trámites de los proyectos de ley iban de la cámara en que se originaban a la aprobación de la otra. Cuando se daban discrepancias y no podían ser resueltas dentro de los debates, eso significaba que el proyecto debía suspenderse hasta la siguiente legislatura ordinaria. Luego del trámite en el Congreso, el proyecto iba al Ejecutivo, que podía hacer observaciones, que al fin eran resueltas por el propio Congreso. Las dos Constituciones que rigieron en los años en referencia solo tuvieron diferencias menores en el proceso de elaboración de las leyes. Ambas mantuvieron un trámite similar para la aprobación del Presupuesto del Estado, que venía a ser una ley *sui generis* con la que se organizaba anualmente el funcionamiento del Estado.

Otra atribución importante del Congreso, que desde inicios del siglo XX adquirió mayor relevancia, fue la capacidad de autorizar al Ejecutivo para endeudarse. Largos debates parlamentarios se dedicaron a este tema, sobre todo cuando los gobiernos trataron de contratar préstamos externos. En la mayor parte de los casos, los legisladores eran más bien opuestos al endeudamiento, pero no faltaron casos en que lo apoyaran decididamente. Un informe de la Cámara del Senado de 1912 decía: "El empréstito se impone como medio indispensable para el resurgimiento de la República."³² Dos años después, el Congreso emitió una de las leyes más polémicas de la historia al posibilitar el endeudamiento interno más elevado que el Fisco había tenido, cuando estableció una "moratoria" a la convertibilidad que emitían los bancos privados.

Una atribución del Congreso que se ejerció siempre en medio de polémicas fue la fijación del "pie de fuerza" del Ejército, es decir el establecimiento del número de miembros de la fuerza pública y su distribución general. Menos problemas surgieron, en cambio, con la designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes superiores y otros magistrados. Aunque en la composición de los organismos judiciales se ejercían ciertas presiones políticas, por lo

general se trataba de designar a personas competentes. En muchos casos los elegidos eran militantes conservadores.

No cabe duda de que la atribución más polémica del Congreso fue la que ahora se denomina “fiscalización”, es decir la capacidad de la legislatura para procesar al Presidente, vicepresidente, los ministros y altos funcionarios de la administración pública. La Constitución establecía que la acusación debía presentarse en la Cámara de Diputados, que debía aprobarla y enviarla al Senado, el cual, a su vez, resolvía la sanción solicitada. El Congreso contaba, de este modo, con el arma poderosa del *voto de censura* –que, en 1908 por ejemplo, fue usada contra los ministros Carbo y Aguirre–. El ejercicio de esta atribución daba mucha capacidad de presión a los legisladores, que en los períodos de sesiones ordinarias podían llevar adelante el proceso, con numerosos momentos de sobresalto.

También fue una fuente de poder de los senadores y diputados la capacidad del Congreso de conceder al Ejecutivo las “facultades extraordinarias”, que en ciertas circunstancias ampliaban considerablemente sus atribuciones. La constante amenaza de insurrecciones y de ataques desde el exterior, permitió que el Presidente obtuviera y retuviera por largas temporadas esas facultades.

El Congreso, que funcionaba en el ala norte del Palacio de Gobierno, frente a la Plaza de la Independencia, fue siempre un centro de movimiento y cabildeo político. La cercanía física con la Presidencia de la República y los ministerios ayudaba para eso. Cuando estaban reunidas, las cámaras atraían a los políticos, los palanqueadores y los conspiradores. También circulaban allí algunos de los redactores de los periódicos, que debían informar al público más que respecto de las leyes, sobre las conspiraciones en marcha. El hecho de que las sesiones fueran públicas hacía que los interesados en la política se ubicaran día a día en las barras, es decir en los sitios de observación para el público que tenían ambas cámaras. Aunque en décadas anteriores se habían generado incidentes en las barras, fue desde inicios del siglo XX que allí confluyeron partidarios del gobierno, en especial empleados públicos, para presionar a los legisladores cuando debatían temas que interesaban al Ejecutivo. Sin embargo de que este tipo de actividades tenía una carga de manipulación gubernamental, no cabe duda de que la presencia de las barras le dio también un sesgo participativo y democrático al funcionamiento de los Congresos de esos tiempos.





El Presidente de la República José Luis Tamayo, quien dirigió Diputados en 1898–99, siendo luego senador por Esmeraldas, desfila en Guayaquil, durante su gobierno. BCE-C.

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: El presidente Alfredo Baquerizo Moreno, quien fuera antes legislador, visita Galápagos con algunos diplomáticos. AHG.

ABAJO: José Julián Andrade, diputado por Pichincha, presidió Diputados y Senadores en la época liberal.

nario o extraordinario. Solo quedaban con el derecho de sucesión en caso de falta temporal o definitiva del Jefe del Estado.³¹ La mayoría de los empleados del Congreso, salvo unos pocos encargados de archivo, eran temporales.

Con el sistema bicameral, los trámites de los proyectos de ley iban de la cámara en que se originaban a la aprobación de la otra. Cuando se daban discrepancias y no podían ser resueltas dentro de los debates, eso significaba que el proyecto debía suspenderse hasta la siguiente legislatura ordinaria. Luego del trámite en el Congreso, el proyecto iba al Ejecutivo, que podía hacer observaciones, que al fin eran resueltas por el propio Congreso. Las dos Constituciones que rigieron en los años en referencia solo tuvieron diferencias menores en el proceso de elaboración de las leyes. Ambas mantuvieron un trámite similar para la aprobación del Presupuesto del Estado, que venía a ser una ley *sui generis* con la que se organizaba anualmente el funcionamiento del Estado.

Otra atribución importante del Congreso, que desde inicios del siglo XX adquirió mayor relevancia, fue la capacidad de autorizar al Ejecutivo para endeudarse. Largos debates parlamentarios se dedicaron a este tema, sobre todo cuando los gobiernos trataron de contratar préstamos externos. En la mayor parte de los casos, los legisladores eran más bien opuestos al endeudamiento, pero no faltaron casos en que lo apoyaran decididamente. Un informe de la Cámara del Senado de 1912 decía: “El empréstito se impone como medio indispensable para el resurgimiento de la República.”³² Dos años después, el Congreso emitió una de las leyes más polémicas de la historia al posibilitar el endeudamiento interno más elevado que el Fisco había tenido, cuando estableció una “moratoria” a la convertibilidad que emitían los bancos privados.

Una atribución del Congreso que se ejerció siempre en medio de polémicas fue la fijación del “pie de fuerza” del Ejército, es decir el establecimiento del número de miembros de la fuerza pública y su distribución general. Menos problemas surgieron, en cambio, con la designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes superiores y otros magistrados. Aunque en la composición de los organismos judiciales se ejercían ciertas presiones políticas, por lo

general se trataba de designar a personas competentes. En muchos casos los elegidos eran militantes conservadores.

No cabe duda de que la atribución más polémica del Congreso fue la que ahora se denomina “fiscalización”, es decir la capacidad de la legislatura para procesar al Presidente, vicepresidente, los ministros y altos funcionarios de la administración pública. La Constitución establecía que la acusación debía presentarse en la Cámara de Diputados, que debía aprobarla y enviarla al Senado, el cual, a su vez, resolvía la sanción solicitada. El Congreso contaba, de este modo, con el arma poderosa del *voto de censura* —que, en 1908 por ejemplo, fue usada contra los ministros Carbo y Aguirre—. El ejercicio de esta atribución daba mucha capacidad de presión a los legisladores, que en los períodos de sesiones ordinarias podían llevar adelante el proceso, con numerosos momentos de sobresalto.

También fue una fuente de poder de los senadores y diputados la capacidad del Congreso de conceder al Ejecutivo las “facultades extraordinarias”, que en ciertas circunstancias ampliaban considerablemente sus atribuciones. La constante amenaza de insurrecciones y de ataques desde el exterior, permitió que el Presidente obtuviera y retuviera por largas temporadas esas facultades.

El Congreso, que funcionaba en el ala norte del Palacio de Gobierno, frente a la Plaza de la Independencia, fue siempre un centro de movimiento y cabildeo político. La cercanía física con la Presidencia de la República y los ministerios ayudaba para eso. Cuando estaban reunidas, las cámaras atraían a los políticos, los palanqueadores y los conspiradores. También circulaban allí algunos de los redactores de los periódicos, que debían informar al público más que respecto de las leyes, sobre las conspiraciones en marcha. El hecho de que las sesiones fueran públicas hacía que los interesados en la política se ubicaran día a día en las barras, es decir en los sitios de observación para el público que tenían ambas cámaras. Aunque en décadas anteriores se habían generado incidentes en las barras, fue desde inicios del siglo XX que allí confluyeron partidarios del gobierno, en especial empleados públicos, para presionar a los legisladores cuando debatían temas que interesaban al Ejecutivo. Sin embargo de que este tipo de actividades tenía una carga de manipulación gubernamental, no cabe duda de que la presencia de las barras le dio también un sesgo participativo y democrático al funcionamiento de los Congresos de esos tiempos.





El presidente Gonzalo S. Córdova, varias veces legislador y vicepresidente del Senado en 1912, en un acto celebrado en el edificio que fuera coliseo de deportes y luego Biblioteca Nacional. Quito, 1925. AHBCE.

NOTAS

- 1) Las ideas aquí expresadas e incluso algunos de los párrafos transcritos han sido presentados ya en otros trabajos personales. Aquí se recogen dentro de una visión de conjunto del proceso liberal. Una extensa visión sistemática del asunto la expongo en mi *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional-TEHIS, 1994.
- 2) Cfr. Elías Muñoz Vicuña, *La guerra civil ecuatoriana de 1895*, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1976.
- 3) El asesinato de don Eloy Alfaro y otros dirigentes del liberalismo es uno de los hechos más debatidos de la historia del Ecuador. Fue un acto brutal en el que el populacho que lo ejecutó estaba alentado por ideólogos del conservadurismo y del propio gobierno liberal.
- 4) Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito, Ed. Solitierra, 1975.
- 5) Cfr. Enrique Ayala Mora, *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*, p. 332.
- 6) Cfr. Enrique Ayala Mora, *Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado Laico*. Quito, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1980.
- 7) El ministro de Negocios Eclesiásticos citaba en comunicación al arzobispo un telegrama al gobernador de Tungurahua: "De desear sería que el señor Arzobispo pusiera freno al desborde de violencia e intransigencia de algunos sacerdotes, para que las autoridades no se vean en el caso de reprimirlos severamente por sus desmanes e infracciones". (*Memoria de Negocios Eclesiásticos*, Quito, Imp. Nacional, 1902 p.c).
- 8) Leonidas Plaza Gutiérrez, "Mensaje al Congreso de 1904". En A. Noboa: *Recopilación de mensajes dirigidos por los Presidentes y Vicepresidentes de la República*, Jefes Supre-

- mos y Gobiernos Provisorios, a las Convenciones y Congresos Nacionales.* Guayaquil, Imp. de Noboa, 1900, Tomo V., p. 227.
- 9) “Ha visto el Ecuador, hemos palpado toda la sublime unidad y armonía de aspiraciones entre el Partido Liberal y el austero Pontífice González Suárez. En los momentos solemnes y angustiosos de la Patria, en proclamar las prerrogativas de ésta sobre ciertos intereses tradicionales, en extirpar algunas prácticas mantenedoras de la ignorancia y el vasallaje de las clases abyectas y desvalidas, en limpiar e impedir la mancha vil que el oro deja en las manos que el pueblo quisiera ver consagradas únicamente a las obras de cristiana caridad...” (Gonzalo S. Córdova en un artículo necrológico de *El Comercio* No. 3953. Citado por W. Loor, Op. cit. p. 9).
 - 10) Leonidas Plaza Gutiérrez, “Mensaje al Congreso de 1904”. En A. Noboa, Op. Cit. Vol. V, p. 226.
 - 11) *Ibid.*, p. 230.
 - 12) Leonidas Plaza Gutiérrez, “Mensaje al Congreso de 1903”. En A. Noboa Op. Cit. Vol. V., pp. 163 - 164.
 - 13) “Esperan los francmasones que cómodamente podrán amoldar a sus ideas la flexibilidad de edad tan tierna e inclinarla en la dirección que quieran, no habiendo modo más eficaz para formarle a la sociedad civil una raza de ciudadanos tal como los francmasones se la quieren preparar (...) Ya en muchos países han logrado que exclusivamente se confíe a seglares la educación de la juventud, y que asimismo se proscriban totalmente de la enseñanza de la moral los grandes y santos deberes que unen al hombre con Dios”. (*Carta Encíclica de Nuestro Santísimo Padre el Papa León XIII sobre la francmasonería.* Quito, Imprenta del Clero, 1884, p. 17).
 - 14) Cfr. Eloy Alfaro, *Historia del Ferrocarril de Guayaquil a Quito.* Quito, Editorial Nariz del Diablo, 1931.
 - 15) Esta temática, escasamente tratada en la literatura del Ecuador, está abordada ampliamente y documentadamente en un excelente trabajo, que permanece inédito. Jaime Durán, su autor, aporta una interpretación sumamente interesante sobre el origen del movimiento obrero en nuestro país. (J. Durán: *Orígenes del Movimiento Sindical Ecuatoriano.* Tesis previa a la obtención del Título de Magister.- Fundación Bariloche, República Argentina, 1976). El mismo autor plantea su interpretación en la introducción al libro *Pensamiento Popular Ecuatoriano,* Quito, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano Vol. 13, 1981.
 - 16) El periódico *El Grito del Pueblo*, liberal antialfarista, comentaba sobre la composición de la junta: “La junta Electoral de los conservadores estaba compuesta del Teniente Político, un Juez Civil y un Comisario Municipal. Como en ese entonces los concejos eran de elección popular había dos funcionarios elegidos por sufragio libre, el Juez Civil y el Comisario, y como el Teniente Político no ganaba sueldo no tenía mucho interés en complacer al ejecutivo. La Junta Electoral de Alfaro se compone: del Teniente Político, al que por primera vez se le fija de veinte sures en la costa y diez sures en la sierra, y de dos funcionarios nombrados por el Concejo, cuyos miembros, según otro decreto, de noviembre del año anterior, son designados y removidos libremente por el Poder Ejecutivo: en definitiva, los escrutadores de las elecciones vienen a ser tres personas nombradas por Alfaro, directamente la una e indirectamente las otras dos. ¿Está garantizada así la libertad eleccionaria?” Citado por Wilfrido Loor, *Eloy Alfaro.* Quito, Editora Moderna, 1947 Vol. II, p. 587.
 - 17) *Ibid.*, p. 587.
 - 18) Leonidas Plaza Gutiérrez, “Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional, 1905”, A. Noboa, *Recopilación,* Vol. V, p. 324.

- 19) Manuel J. Calle, *Charlas de Ernesto Mora*, Imprenta de la Universidad de Guayaquil, 1982, p. 142.
- 20) Resulta ilustrativa la transcripción del párrafo final de un Manifiesto curiosamente suscrito por "Artesanos" a favor de la candidatura a la Vicepresidencia de la República del general Francisco Hipólito Moncayo: "Los ilustres hijos de Marte que en toda época han sido los guardianes de las instituciones republicanas y los centinelas avanzados de la ley y la justicia, estamos seguros contribuirán a dar mayor timbre y verdadera importancia a su ya gloriosa carrera, haciendo justicia, con su voto, a tan esclarecido ciudadano". (*A las urnas*, Quito, Imprenta la Novedad, noviembre 28 de 1898).
- 21) *Examen crítico de la Protesta del Directorio Central liberal garciísta*, s/f p. 20.
- 22) La tabla muestra la composición de los Congresos por tendencias:

	Senadores		Diputados			Senadores		Diputados	
	Lib.	Con.	Lib.	Con.		Lib.	Con.	Lib.	Con.
1896			64		1906			62	
1898	25	5	35	5	1908	30		43	
1899	27	3	36	4	1909	26	4	41	1
1900	23		38		1910	27	3	47	
1901	22	1	37		1911	29	1	44	
1902	26	2	34	7	1912	30		48	
1903	24	1	36	6	1913	30		48	
1904	23	3	42	2	1914	30		46	3
1905	23	2	36	3					

- El autor de la tabla considera *conservadores* a los más definidos exponentes de esa tendencia (los *terroristas*). La denominación *liberales* es muy amplia. Abarca desde los 'radicales' hasta los 'liberales católicos'.

- En algunos años no concurrieron al Congreso todos sus miembros.

Fuente: Julio Tobar Donoso, *Desarrollo Constitucional de la República del Ecuador*, 2a. edición aumentada. Quito, Editorial Ecuatoriana, 1936, pp. 66-71.

- 23) Hay muy pocos estudios sobre este tema. La mayoría de los estudios sobre las Constituyentes se han centrado en las innovaciones legales que trajeron las Cartas políticas que aprobaron. Sobre este punto podría consultarse: Rafael Arízaga Vega, *Las Constituyentes*, Quito, Editorial Fraga, 1998.
- 24) Un caso claro de ello fue el fracaso de Alfaro para implantar la protección industrial. La Asamblea la desmanteló con una "Ley de Víveres". (Cfr. Eloy Alfaro, *Segundo mensaje especial del Presidente de la República a la Asamblea Nacional*. Quito, Imp. El Tiempo, 1907).
- 25) Una publicación quiteña recogía la propuesta: "y la necesidad impuesta por nuestro temperamento, de moderar la autoridad presidencial (...) determinan como indispensable la adopción de un parlamentarismo reducido como el de Chile". (*Parlamentarismo*, Quito, Imprenta de El Comercio, 1906, p. 16).
- 26) Cfr. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*. Quito, Editorial Universitaria, 1975, pp 300 y 328.
- 27) La Ley de Sueldos de 1894 que rigió por varios años, establecía un monto de S/. 31.200 para dietas de ocho sueres diarios, S/. 17.100 para viáticos. La suma de los dos rubros daba S/. 48.300, de un monto total del presupuesto que ascendía a S/. 4.349.989. República del Ecuador, *Leyes de sueldos y de presupuestos, dadas por el Congreso Constitucional de 1894*. Quito, Imprenta del Gobierno, 1894.



28) República del Ecuador, *Ley de presupuestos y sueldos para el año 1903*. Quito, Registro Oficial, 27 de octubre de 1902, N° 337.

29) República del Ecuador, *Ley de presupuestos y sueldos para el año 1909*. Quito, Registro Oficial, 6 de diciembre de 1908, N° 829.

30) República del Ecuador, *Ley de Presupuesto del Estado para el ejercicio financiero de 1925*. Quito, Talleres Gráficos del Ministerio de Hacienda, 1924.

31) Bajo la Constitución de 1897, el sucesor era el vicepresidente de la República, luego el vicepresidente del Senado, el presidente de Diputados y el vicepresidente de esa cámara. Bajo la Constitución de 1906, el subrogante era el presidente del Senado y luego los demás dignatarios del Congreso.

32) República del Ecuador, *Proyecto de decreto sobre empréstito de ocho millones de libras esterlinas. Informe de la Comisión del Senado*. Quito, septiembre de 1912, p. 8.

Agencia de carruajes "La Parisiense" de A. Ordóñez M., en la Cuenca de principios del siglo XX. AHG.

IV

De los julianos a La Gloriosa

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Doctor en Historia.

Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Historia.

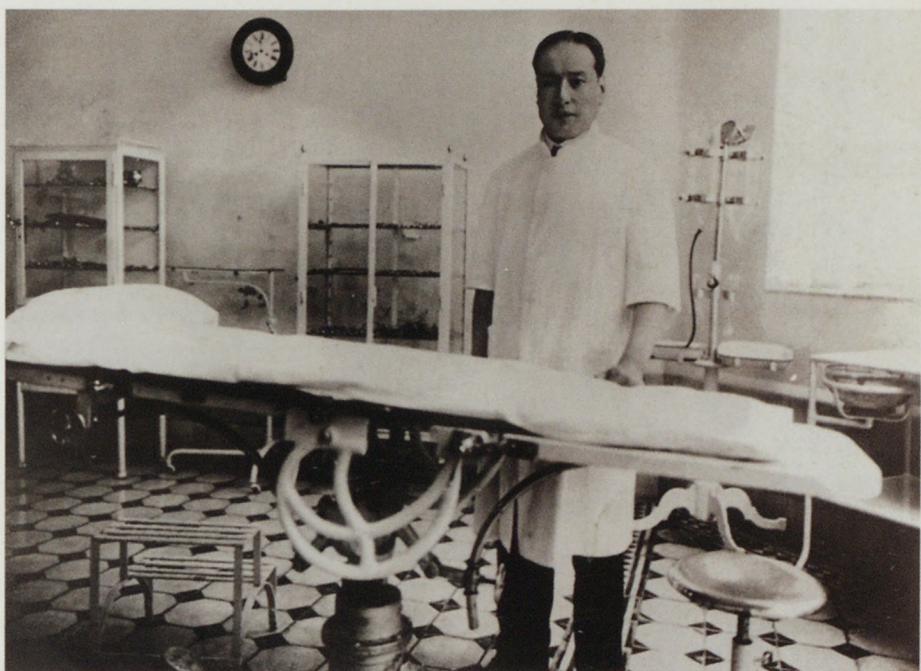
Entre 1914 y 1950 el mundo vivió dos guerras mundiales, evolucionó desde la era del petróleo y la electricidad (segunda revolución industrial) hasta la energía nuclear (tercera revolución industrial), vio surgir las gigantes empresas monopolistas y con ellas la expansión del fenómeno llamado “imperialismo”, fue desplazada la hegemonía europea por la primacía norteamericana, asistió al nacimiento del socialismo con la Revolución Rusa de 1917 y su ampliación, pero también experimentó la crisis de los años 30 a raíz del *crack* de la bolsa de valores de New York, y empezó la carrera armamentista, inaugurada por la “guerra fría”.

En ese mundo cambiante, América Latina, que permaneció agraria y minera, cayó en la vorágine de la economía y la política mundiales. Reorientó su economía desde Europa hacia los Estados Unidos. Varios países de la región intentaron procesos de industrialización y surgieron reformismos, populismos y nacionalismos, pero persistieron las inestabilidades gubernamentales, las agudas diferenciaciones sociales y las precarias democracias institucionales.

En el Ecuador, las tres décadas comprendidas entre 1920 y 1950 se caracterizaron por una prolongada crisis estructural precedida por la bonanza y el auge de las exportaciones del cacao y que culminó en los años 50, cuando comenzó el auge exportador del banano. Aun los cortos períodos de repunte de otras exportaciones, no lograron dar solución definitiva al deteriorado comercio externo, la falta de ingresos, los persistentes déficit presupuestarios y el decaimiento general de los negocios. El país continuó básicamente rural y agrario, con diferenciaciones regionales asentadas en la hacienda tradicional serrana y la hacienda-plantación costeña; las incipientes manufacturas, el mercado estrangulado, la precaria participación de capitales extranjeros, el escaso desarrollo empresarial y ante todo las profundas diferencias sociales y étnico-culturales caracterizaron también la economía del período. El Ecuador lucía atrasado, aislado y encerrado en sus propios problemas.

Confrontaciones políticas

Fue esta crisis de la economía la fuente de la inestabilidad gubernamental, política y social. El 9 de julio de 1925 un golpe de Estado del Ejército, la Revolu-



ARRIBA: Oficiales y líderes de la Revolución Juliana toman el tren a Quito. Al centro, con bastón, Francisco Arízaga Luque; a la derecha, Luis N. Dillon. AEC.

ABAJO: El presidente Isidro Ayora Cueva, médico de profesión, posa junto a una camilla en la sala de operaciones de su clínica, en Quito. AHBCE.

ción Juliana, acabó con el predominio del “liberalismo plutocrático” identificado con la oligarquía costeña. Los julianos trataron de imponer el interés nacional sobre los intereses privados, iniciaron la intervención del Estado en la economía e institucionalizaron la atención a la problemática social. Las principales instituciones creadas, particularmente el Banco Central del Ecuador (1927), así como varias de las leyes expedidas sobre moneda, bancos, hacienda, aduanas, impuestos y trabajo, fueron el marco de referencia obligado para los posteriores gobiernos y congresos. Pero los julianos también inauguraron el providencialismo y el mesianismo militares, que convirtieron al Ejército en una institución politizada que orbitó sobre la vida del país durante décadas. Tras los gobiernos julianos, que incluyen dos juntas provisionales y las administraciones de Isidro Ayora (1926-1931), la inestabilidad política fue imparable, sucediéndose veinte gobiernos hasta 1948:

1. Luis Larrea Alba, Encargado del Poder, 1931 (dos meses);
2. Alfredo Baquerizo Moreno, Encargado del Poder, 1931-1932 (diez meses);
3. Carlos Freile Larrea, Encargado del Poder, 1932 (cinco días);
4. Alberto Guerrero Martínez, Encargado del Poder, 1932 (tres meses);
5. Juan de Dios Martínez Mera, Presidente Constitucional, 1932-1933 (diez meses);
6. Abelardo Montalvo, Encargado del Poder, 1933-1934 (diez meses);
7. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, 1934-1935 (once meses);
8. Antonio Pons, Encargado del Poder, 1935 (un mes);
9. Federico Páez, Jefe Supremo, 1935-1937 (dos años y un mes);
10. Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo, 1937-1938 (diez meses);
11. Manuel María Borrero, Presidente Constitucional Interino, 1938 (cuatro meses);
12. Aurelio Mosquera Narváez, Presidente Constitucional, 1938-1939 (once meses);
13. Carlos A. Arroyo del Río, Encargado del Poder, 1939 (un mes);
14. Andrés F. Córdova, Encargado del Poder, 1939-1940 (ocho meses);
15. Julio E. Moreno, Encargado del Poder, 1940 (once días);
16. Carlos Arroyo del Río, Presidente de la República, 1940-1944 (tres años y ocho meses);
17. José María Velasco Ibarra, Presidente Interino, Presidente Constitucional, Presidente de la República y nuevamente Presidente Constitucional, desde 1944 hasta su “autogolpe” de 1946 y desde ese año hasta 1947 (tres años y dos meses);
18. Carlos Mancheno, Presidente de la República, 1947 (diez días);
19. Mariano Suárez Veintimilla, Presidente Constitucional, 1947 (catorce días);
20. Carlos Julio Arosemena Tola, 1947-1948 (once meses).

86

Los partidos políticos

Los partidos políticos –o con más propiedad “fuerzas políticas”– de la época fueron los actores centrales en la persistente inestabilidad. En 1923, el Partido Liberal (PL) adquirió estructura orgánica y por primera vez adoptó un programa de acción reformista, con un trasfondo “socialista” orientado en beneficio de los

trabajadores. Pero tal programa quedó como simple enunciado, porque sus partidarios continuaron enfrascados en las luchas personalistas, los intereses de la coyuntura y los antagonismos con sus contrarios políticos. Sin embargo, el PL hegemonizó la vida política del país, predominó en los congresos y captó regularmente el Ejecutivo, del que buscó apartar a sus rivales conservadores, incluso logrando alianzas con las fuerzas de izquierda. Fueron considerados liberales los gobiernos de Alfredo Baquerizo Moreno, Alberto Guerrero Martínez, Juan de Dios Martínez Mera, Abelardo Montalvo, Antonio Pons, Manuel María Borrero, Aurelio Mosquera Narváz, Carlos Arroyo del Río, Andrés Córdova, Julio Moreno y Carlos Julio Arosemena T.. Además, el liberalismo apoyó a Isidro Ayora y Luis Larrea Alba, al mismo tiempo que aglutinó las fuerzas para la descalificación de Neptalí Bonifaz.

También en 1925, el Partido Conservador (PC) adquirió estructura orgánica y definió un programa reformista y de orientación en beneficio de los trabajadores; pero siguió en las pugnas personalistas y coyunturales, junto a la iglesia católica, al privilegiar principios religiosos y morales. Marginado del acceso directo al poder central desde la Revolución Liberal de 1895, su espacio de acción se limitó al Congreso, al control de varios municipios y al respaldo de sus partidarios y candidatos. Sin duda, J. M. Velasco Ibarra fue una figura del conservadorismo para su primera presidencia. Carlos Freile Larrea era conservador, así como Mariano Suárez Veintimilla. Pero lo más impactante para el conservadorismo fue la descalificación que hizo el Congreso de su candidato triunfador Neptalí Bonifaz, hecho que ocasionó la Guerra de los Cuatro Días en Quito, en el año 1932.

En 1926 surgió el Partido Socialista (PS) y en 1931 el Partido Comunista (PCE), los cuales participaron de las contiendas políticas distanciados frecuentemente por razones "ideológicas", unas veces respaldando candidaturas presidenciales ajenas; otras, presentando las propias para los congresos y también uniéndose a los liberales y en contra de la "derecha". Los socialistas se identificaron con los gobiernos militares de Larrea Alba y Alberto Enríquez, confiaron inicialmente en el "izquierdista" Federico Páez y encontraron cierta coyuntura favorable con el gobierno de Mosquera Narváz.

Pero en 1933/34 apareció el populismo como nuevo fenómeno político en torno al caudillo José María Velasco Ibarra, quien se convertiría en figura clave de la política ecuatoriana durante las siguientes cuatro décadas, al provocar la alineación de las demás fuerzas políticas, bien a su favor o bien en contra. Como ningún otro personaje en la historia nacional, en 1944, Velasco Ibarra obtuvo el respaldo de todas las fuerzas políticas, que le llevaron a la Presidencia tras la Revolución del 28 de Mayo, "La Gloriosa" —en la cual el papel protagónico del PS y el PCE fue determinante—, producto de una reacción nacional contra el gobierno de Carlos A. Arroyo del Río, considerado responsable de la pérdida territorial que sufrió el

ARRIBA: Luis N. Dillon, cerebro económico de la Revolución Juliana y de la creación del Banco Central. AEC. AHBCE.

ABAJO: Julio E. Moreno, miembro de la Junta de 1925, senador por Pichincha 1939-42, Encargado del Poder, presidente de Senadores. AEC. AHBCE.





Agustín Cueva Sáenz

Agustín Cueva, diputado y senador por Loja en la década de 1910, presidirá la Constituyente de 1929. CCE-L.
J. P. CARRIÓN

Ecuador a consecuencia de la invasión de tropas peruanas en 1941 y de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en enero de 1942.

El Ejército obró, en los hechos, como un “partido” más en las confrontaciones políticas. Los julianos, aunque dejaron atrás los pronunciamientos caudillistas, también alimentaron el providencialismo y mesianismo militares, que convirtieron al Ejército en una institución politizada con capacidad para determinar la vida del país durante décadas. En 1931 el cuestionamiento de la Asamblea al gobierno de Ayora fue respaldado por un sector del Ejército, lo que forzó la renuncia del Presidente. Cuando su sucesor, el coronel Luis Larrea Alba, intentó la dictadura también debió renunciar por carecer del apoyo militar. Cuatro batallones de Quito respaldaron la elección de Bonifaz y resistieron a los 16 batallones llegados para someterlos durante la Guerra de los Cuatro Días. Cuando Velasco Ibarra disolvió el Congreso e intentó una nueva legislación, obtuvo el rechazo de la guarnición de Quito, que lo apresó. Quedó su célebre frase “Me precipité sobre las bayonetas”. Luego, los mismos militares quitaron el respaldo inicialmente

brindado al dictador Federico Páez, y se instauró el nuevo gobierno del general Enríquez Gallo.

Por si fuera poco, Aurelio Mosquera se apoyó en los militares para imponer su autoridad, al mismo tiempo que sofocó un intento golpista y dio de baja a varios generales. Arroyo del Río se respaldó en la poderosa fuerza de los carabineros (policías), pero descuidó la atención al Ejército en los dramáticos momentos de la invasión peruana, lo que alimentó las causas de su derrocamiento. Tras La Gloriosa, tomaron ventaja las fuerzas de izquierda, esperanzadas en una auténtica transformación social. Volviendo a la derecha, Velasco Ibarra rompió con sus aliados y reunió una Asamblea distinta, pero finalmente fue desplazado por el coronel Mancheno.

El movimiento laboral

Los julianos inauguraron la atención estatal a la “cuestión social” ecuatoriana. Pero no fue sino hasta la reunión de la Asamblea Nacional de 1928-29 cuando se expidió una Constitución que otorgó representación funcional al obrerismo y a los campesinos, un senador “para la tutela y defensa de la raza india” y estableció la protección del trabajo y su libertad, al garantizar derechos fundamentales; incluso, introdujo el derecho al voto para las mujeres ecuatorianas.

En el período que se examina se sucedieron importantes luchas indígenas y campesinas y numerosas huelgas obreras. Ello despertó inquietud en los congresos, en ocasiones movilizando atención y hasta solidaridad, pero también posiciones adversas por parte de quienes veían en aquellas manifestaciones de reacción social los síntomas del “avance comunista”. En 1938 personalidades católicas y conservadoras, junto a jerarquías eclesiásticas y varios gremios fundaron la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC), mientras que el PCE patrocinó, en 1944, la fundación de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Sin embargo, la





expedición del Código del Trabajo, en 1938, no fue obra de congreso alguno, sino de un dictador progresista, el general Alberto Enríquez Gallo. Pero los principios laborales fundamentales, así como amplias garantías y derechos para los trabajadores, fueron consagrados por la Asamblea Nacional en la progresista Constitución de 1945 y básicamente mantenidos por la nueva Carta que dictó otra Asamblea en 1946.

La minga, 1938, óleo de Eduardo Kingman en plena década del movimiento indigenista. Esta forma de trabajo colectivo ha perdurado desde los tiempos precolombinos. MCCE. K. TOLKMITT

La presencia del Congreso Nacional

La Función Legislativa, bajo la forma de Congreso (ordinario o extraordinario), Asamblea Nacional o Constituyente, tuvo decisiva actuación en la vida nacional entre 1928 y 1948, año en que se inició una nueva fase caracterizada por la estabilidad gubernamental y las elecciones regulares, a diferencia de las críticas décadas anteriores.

Las legislaturas fueron:

1. *Asambleas Constituyentes:*

- Quito, 9 de octubre de 1928.

Presidente: Agustín Cueva.

Decimotercera Constitución: 26 de marzo de 1929.

- Quito, 10 de agosto de 1937.

Presidente: Alberto Donoso Cobo.



Incendio, en noviembre de 1929, del edificio de la Universidad Central del Ecuador, donde se reuniera el Congreso muchas veces desde el inicio de la República, así como en la década de 1950. AMDC.

PÁGINA ANTERIOR:

ARRIBA: Neptalí Bonifaz, cuya destitución por el Congreso de 1932 ocasionó la Guerra de los Cuatro Días.

ABAJO: Andrés F. Córdova, presidente de la Cámara de Diputados, Encargado del Poder, participó en la Constituyente de 1966. Caricaturas de Guillermo Latorre. MCCE. K. TOLKMITT

hasta reconoció el triunfo de Neptalí Bonifaz (apoyado por la Compactación Obrera Nacional, los conservadores y hasta por liberales “independientes”) con 28.359 votos, frente a las candidaturas del liberal-socialista Modesto Larrea y del otrora caudillo “juliano” comandante Ildefonso Mendoza, apoyado por la Vanguardia Socialista Ecuatoriana. Sin embargo, el mismo Congreso había debatido el asunto relativo a la nacionalidad de Bonifaz, hijo de diplomático peruano y poseedor de pasaporte peruano. Para bloquear su ascenso, la mayoría de congresistas declara que el candidato electo, a pesar de su triunfo, “no reúne las condiciones que requieren la Constitución y las Leyes para ejercer el cargo de Presidente de la República”, pues resultó que Bonifaz no era ecuatoriano. A consecuencia de esta decisión se produjo la Guerra de los Cuatro Días en Quito, que enfrentó a los partidarios de Bonifaz contra las fuerzas de respaldo al Congreso, venidas a someter a los insurgentes. Carlos Freile se hizo cargo de la Presidencia cuando, en medio de los combates, Baquerizo Moreno la abandonó para asilarse en la legación de Argentina. Y Abelardo Montalvo sucedió al destituido Martínez Mera, a quien los congresistas descalificaron siete gabinetes, hasta decidir finalmente su salida.

En agosto de 1938 se reunió otra Asamblea, integrada, de acuerdo con una curiosa ley electoral, por representaciones provinciales, iguales en número, de los partidos liberal, conservador y socialista, que expidió una nueva Constitución. Durante el gobierno de Aurelio Mosquera Narváez, la pugna entre Ejecutivo y Legislativo condujo a la disolución de la Asamblea y a la convocatoria a un Congreso Extraordinario que, bajo el argumento de que no se había expedido la Constitución de 1938, resolvió la vigencia de la de 1906, “con más el orden existente”.

En 1944, tras varios años de sucesiones gubernamentales y a consecuencia del derrocamiento del presidente Arroyo del Río, se reunió otra Asamblea que reconoció a J. M. Velasco Ibarra como Presidente Constitucional y expidió una nueva Constitución Política el 5 de marzo de 1945. Pero el Presidente rompió con sus aliados, desconoció la flamante Carta, a la que bautizó como un simple "tratado de sociología", disolvió la Asamblea, se hizo dictador y persiguió a los opositores. La Asamblea reunida en 1946 designó como Presidente Constitucional a Velasco y el 31 de diciembre de 1946 decretó una nueva Constitución.

La Constitución de 1945, de tan corta vigencia, ha sido considerada la más importante y progresista de la época y la legislatura que la dictó destacada como ejemplo de altura y de valor intelectual y político.

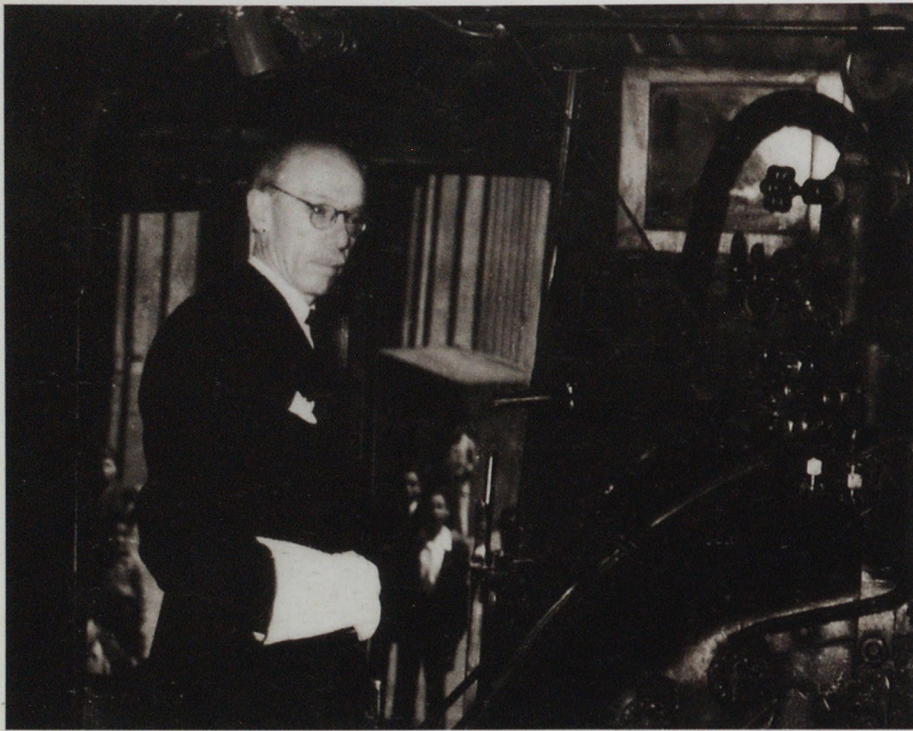
Reformas y leyes

El período se caracterizó por los cambios administrativos a través de reformas al régimen político, a las municipalidades (incluso una sobre su autonomía económica, en 1930), por introducir el Habeas Corpus (1933) y tomar en cuenta el Oriente (1940, 1942 y 1947). Los congresos intervinieron en la organización y reorganización de la función judicial, expidiendo, además, leyes orgánicas sobre la materia y los juicios civiles y penales. También expidieron reformas y nuevas leyes en materia militar, sobre diversos aspectos como escalafón y ascensos, reclutas y reemplazos, retiros y montepíos, Carabineros (1939), trabajo obligatorio en las Fuerzas Armadas (1942), obligatoriedad de la instrucción premilitar (1943) y la Guardia Civil Nacional (1944). Para aliviar tensiones políticas, decretaron amnistías generales en varias oportunidades, una de las cuales se concedió en 1947 al periódico *La Tierra*.

El 1 de septiembre de 1948, Galo Plaza Lasso asumió la Presidencia de la República. Hasta diciembre, el Congreso hizo reformas a las leyes de Elecciones, Régimen Municipal y Aduanas; estableció el Seguro de Cesantía Militar, resolvió que la participación líquida de los trabajadores en las utilidades de las empresas fuera individual; decretó sobre la adopción de menores; adscribió a la Casa de la Cultura Ecuatoriana la Biblioteca Nacional y el Archivo y Museo Nacionales y es-

Legisladores retratados en Quito, en noviembre de 1932: de izq. a der., primera ventana: Manuel Granja C., N. Andrade Cevallos, Luis F. Veloz; segunda ventana: Eduardo Mora Moreno, Agustín Cuesta Vintimilla, Fausto Navarro Allende e Isaac J. Barrera; en el corredor: NN, NN, Emilio Uzcátegui, Ángel Isaac Chiriboga, Rafael Alvarado, Eloy Loor, NN, Alfredo Coloma, Nicolás F. López, Rosendo Santos, Guillermo Ramos, NN, NN, Pablo Hannibal Vela, Carlos Cueva Tamariz, José María Velasco Ibarra, Carlos Guerrero, Daniel Córdova Toral, José Vicente Trujillo, Julio Teodoro Salem, Alberto Acosta Soberón, Alberto Hidalgo, Antonio Borrero Vega, Hugo Moncayo, José Rafael Bustamante, NN, Juan A. Checa, NN, José Ugarte, N. Maldonado, NN, N. Burneo, NN, NN, NN. Atrás: Jorge Montero Vela, Luis Aníbal Vega, Carlos Murriagui, Mariano Suárez Veintimilla. BCE-C.





Insólita imagen del doctor José María Velasco Ibarra revisando una maquinaria, en su primera presidencia. AHG.

reformadas y reorientadas, incluso para favorecer asuntos de importancia provincial, municipal, local y hasta particular. No era extraño, pues, que se acordaran partidas para obras públicas, sanidad, saneamiento, hospitales, agua potable, acequias, caminos, ferrocarriles (que nunca llegaron) así como exoneraciones tributarias, e incluso pensiones a personas particulares, becas, indemnizaciones, dietas, sueldos y subvenciones.

Constantes fueron también las resoluciones del Legislativo en materia de monedas, hacienda, aduanas, estancos, timbres, impuestos, prenda agrícola, ventas comerciales e industriales, patentes, deuda pública, turismo, interés civil y mercantil, control de cambios, rentas, fomento y precios de productos de primera necesidad. El Congreso reguló, además, sobre instituciones como el Banco Central, bancos y crédito público, como en 1932, cuando aprobó la intervención del gobierno de Alfredo Baquerizo para requerir un préstamo del instituto emisor, que inauguraría las intervenciones políticas gubernamentales sobre el Banco Central; de esta manera se desnaturalizó el régimen autónomo previsto por la Misión Kemmerer para esta institución. En las regulaciones se incluyen aspectos como la desincautación de giros (1932 y 1934) y la creación, en 1943, del Banco Nacional de Fomento y el Consejo Nacional de Economía.

La Asamblea de 1945 y la Constitución de ese año fueron las que con mayor solidez enfocaron la cuestión social del Ecuador, aunque con anterioridad las legislaturas regularon, entre otros asuntos, para que el Estado “emprenda una tenaz lucha contra la tuberculosis” (1929), la adhesión del Ecuador a la Convención sobre Código Sanitario Panamericano (1930), horario administrativo obligatorio de 44 horas semanales de trabajo (1930), adjudicación de los terrenos Ejidos y El Sagrario a los indígenas tenedores de ellos. En 1934 se dispuso que los trabajadores y empleados privados particulares tengan derecho al descanso en las tardes de los sábados; en 1939, la creación de un impuesto adicional a los predios rústicos para sostenimiento de escuelas prediales; en 1941, la autorización a los sindicatos y sociedades obreras para establecer Montes de Piedad y, en ese año, la creación del Instituto Nacional de Higiene.

tableció la Cédula Orientalista. Por decreto del 29 de septiembre de 1948 el Congreso dispuso que “El Himno compuesto por don Juan León Mera y puesto música por don Antonio Neumane el año 1865, es el HIMNO NACIONAL ECUATORIANO”, y lo declaró intangible.

Economía y políticas sociales

La aprobación regular de los presupuestos de Estado fue una de las atribuciones de los diversos congresos. Pero la atención de la prolongada crisis económica también motivó la intervención de las legislaturas en diferentes ámbitos de la economía. Con frecuencia distintas partidas presupuestarias fueron cambiadas,

En el plano anecdótico se destaca un *sui géneris* acuerdo, considerando que Luis Antonio Paz (alias “Águila Quiteña”) “es una persona de extrema peligrosidad” y que “en aras de la moral y la tranquilidad públicas” es necesario “tomar una medida especial, aunque se aparte del procedimiento legal ordinario”, dispuesto enviar a tan célebre personaje “a la Colonia Penal Isabela del Archipiélago de Galápagos, por el tiempo de tres años” (1946).

Educación y publicaciones

Los congresos expidieron varias reformas a las leyes sobre educación, escalafón y sueldos para el magisterio; regularon sobre planteles normales e institutos de enseñanza, cursos y becas, incluyendo las universidades, todavía sujetas al Ministerio de Educación. En 1945 fue expedida la Ley de Patrimonio Artístico, y en 1946 la de creación de universidades particulares, sancionada por Velasco Ibarra. La primera en fundarse fue la Universidad Católica de Quito.

En el campo editorial, se aprobó la edición de 5.000 ejemplares de *Leyendas del Tiempo Heroico* de Manuel J. Calle (1929); la adopción como texto obligatorio para primaria y secundaria de *Lecciones Graduadas sobre Límites del Ecuador* de Francisco de Paula Soria (1929); destinar la cantidad de 80.000 sucres para el mausoleo de Juan Montalvo (1929); editar la *Historia del Ecuador* de Francisco Javier Aguirre y *Apuntes para el estudio del Código Penal Ecuatoriano* de Francisco Pérez Borja (1932); la reimpresión y edición de las obras inéditas del presidente Luis Cordero (1933); la publicación de los escritos de A. Borrero y O. Cordero Palacios (1940); la publicación de las obras de Manuel J. Calle (1944); la publicación de *La República del Ecuador y sus riquezas*, en español e inglés, *Vialidad Nacional – Los caminos de Quito a Esmeraldas, su historia a través de más de cuatro siglos hasta nuestros días* y *Defensa de la riqueza arqueológica de la Provincia de Esmeraldas* (1944); exonerar de derechos aduaneros a la importación de material cinematográfico (1945) y aprobar la filmación de una película de propaganda nacional.

Inversiones y capitales extranjeros

En 1929 se dispuso que el Ejecutivo abriera negociaciones con el Consejo de Tenedores de Bonos de Londres y otros acreedores del Ecuador; así mismo, se le autorizó a negociar con los tenedores de bonos de la primera hipoteca de la compañía del ferrocarril de Guayaquil a Quito, de los certificados de la sal y de los Bonos Cóndores. Se fijaron los términos de compensación relativos a la deuda externa.

Entre las intervenciones en la materia se reseñan las siguientes: declaración de inconstitucionalidad del estanco de fósforos a favor de la compañía sueca (1931); acuerdo de pago de 12.000 dólares a Harry L. Tompkins, ex superintendente de Bancos (1932); requerimiento al Ejecutivo para iniciar jui-

ARRIBA: José Rafael Bustamante, presidente del Senado en 1932, 1947 y 1948, vicepresidente de la República. Óleo de Carlos Rodríguez. MCCE. K. TOLKMITT

ABAJO: José Vicente Trujillo, distinguido legislador en la década del 30 y presidente del Congreso Nacional. MMG. C. MORA



cios a fin de zanjar las diferencias con la South American Development Co. (1932) y obligar a que la Sociedad Civil J. G. White & Co. Lmtd. repare los daños y deficiencias en obras de Esmeraldas (1932); exigencia a la Compañía del Cable el pago del impuesto a la renta (1933) y a la Cotopaxi Exploration Co. el pago sobre el producto de las minas (1939); aprobación del contrato con el Export-Import Bank of Washington para un empréstito de 1.150.000 dólares (1940); autorización del



Firma del Protocolo de "Paz, Amistad y Límites" entre Ecuador y Perú en la madrugada del 29 de enero de 1942 en el Palacio de Itamaraty, Río de Janeiro. A la derecha, Julio Tobar Donoso, canciller del Ecuador; a la izquierda, Alfredo Solt y Muro, canciller del Perú. Presencian el acto, de izquierda a derecha: Summer Welles, Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, y los cancilleres de Argentina E. Ruiz Güiñazú (en uso de la palabra), de Chile, Juan B. Rossetti, y de Brasil, Oswaldo Aranha. AHBCE.

contrato de concesión para exploración y explotación de hidrocarburos en el Oriente, con The Shell Company of Ecuador Lmtd. y Esso Standard Oil Co. del Ecuador S.A. (1948).

Cuestiones internacionales

Entre otras resoluciones se destacan las siguientes: adhesión del Ecuador al tratado multilateral Kellog sobre renuncia a la guerra como instrumento de política internacional (1931); ratificación de la Convención sobre Derecho Internacional Privado –Código Sánchez de Bustamante– (1933); manifestar ante las cancillerías iberoamericanas la profunda extrañeza por haberse desconocido el derecho del Ecuador a participar en las conferencias colombo-peruanas de Río de Janeiro (1933); sobre la pertenencia del Ecuador a la Liga de las Naciones (1934); comunicaciones a los parlamentos latinoamericanos para conseguir el fin de la guerra civil española y también transcribir el acuerdo al presidente de España y al general Francisco Franco con los más fervientes votos por la paz, prosperidad y progreso de España (1937); firma del Tratado de Extradición entre Ecuador y los Estados Unidos (1941); forma de la Convención sobre Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América acordada en La Habana (1941). En diciembre de 1945 el Congreso aprobó

la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte de Justicia Internacional y los acuerdos sobre Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El problema de límites con Perú

A las Legislaturas de 1941 y 1942 les correspondió tratar el tema más significativo de la época en materia internacional. Cabe recordar, al respecto, que en medio de la Segunda Guerra Mundial y durante el gobierno de Carlos A. Arroyo del Río se produjo en julio de 1941 la invasión de tropas peruanas al territorio del sur del Ecuador. Poco después, en diciembre de ese año, Pearl Harbor fue atacada por los japoneses. Entonces los Estados Unidos promovieron la Conferencia Interamericana de Cancilleres en Río de Janeiro para adoptar una política continental común contra las potencias del Eje. En aquella conferencia el Ecuador, a través del canciller Julio Tobar Donoso, intentó tratar el asunto de la invasión peruana. Pero éste se tomó como un tema secundario; ante la amenaza de una invasión a gran escala y las presiones internacionales, el canciller ecuatoriano suscribió el 29 de enero

de 1942 el Protocolo de Paz, Amistad y Límites con el Perú. Este documento fue aprobado por el Congreso Nacional, en sesión secreta, mediante decreto del 26 de febrero de 1942 (con 42 votos a favor y 9 en contra), ratificado por Arroyo del Río mediante decreto del 28 de febrero de 1942 y canjeado en Acta de Ratificación el 31 de marzo de 1942. En abril, el Presidente aceptó la renuncia del ministro de Relaciones Exteriores y nombró la Comisión Mixta para la demarcación de los límites con el Perú.

La tragedia nacional hirió la conciencia de los ecuatorianos, que se expresó en la revolución popular del 28 de mayo de 1944. La nueva Asamblea Nacional convocada abordó los sucesos relativos al conflicto entre Ecuador y Perú. Y en medio de un clima de exaltación y radicalidad, el 12 de diciembre de 1944, considerando, entre otros puntos, "Que el régimen presidido por Carlos Alberto Arroyo del Río sacrificó los más altos intereses de la Patria a sus conveniencias personales y a las de la oligarquía que lo elevó al Poder y lo sostuvo en él"; y, "Que la revolución del 28 de mayo es la expresión culminante de la protesta del pueblo ecuatoriano contra ese régimen de incapacidad y oprobio, nacido de la ilegalidad y del atropello de las fundamentales instituciones democráticas del país", la Asamblea Nacional resolvió, en lo fundamental: "Condenar ante la Historia al régimen de Arroyo del Río, como atentatorio contra los más elevados intereses de la Patria, e ingrato, por tanto, al pueblo ecuatoriano"; y, además, imponer a Carlos Arroyo del Río "autor y responsable máximo de estos hechos, la pena de reclusión mayor extraordinaria de 16 años, la pérdida de los derechos de ciudadanía y la confiscación de todos sus bienes". Además, por otra resolución (13 de diciembre), la Asamblea acordó "Condenar ante la Historia, como atentatorios a

El Aguarico, uno de los ríos que bañan la Amazonía cercenada por el Protocolo de Río de Janeiro. P. CUVI



las instituciones republicanas y al decoro de la Nación, a los regímenes de Aurelio Mosquera Narváez, principalmente por el delito de disolución de la Asamblea Nacional Constituyente de 1938, y al de Andrés F. Córdova, principalmente por la consumación del fraude electoral que culminó con la ascensión al Poder de Carlos Alberto Arroyo del Río”.

ARRIBA: El presidente de la Constituyente de 1944-45, Francisco Arízaga Luque, interviene en una sesión, bajo los retratos de Flores, Bolívar y Velasco Ibarra. AHBCE.

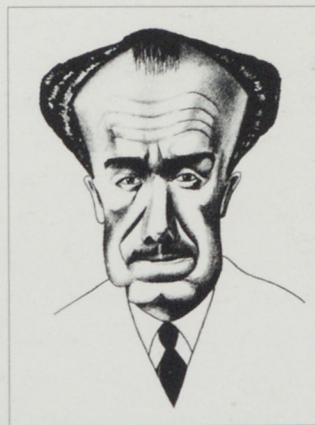
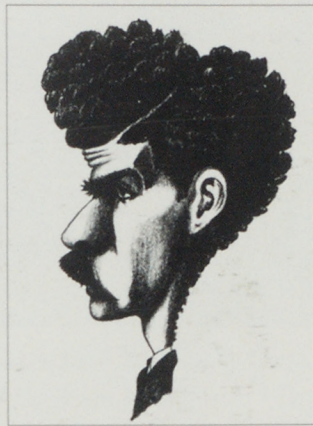
ABAJO: Carlos Arroyo del Río leyendo su mensaje al Congreso de 1943. Al fondo, en la parte superior, el público invitado. AHBCE.



Particular importancia revisten otras resoluciones del Congreso determinadas por el conflicto bélico entre Ecuador y Perú del año 1941. En agosto de ese año se resolvió rendir tributo de gratitud y admiración a quienes ofrendaron su vida por la patria; además, rendir homenaje de admiración al patriotismo de las provincias de El Oro y Loja, así como protestar por la injusta agresión peruana y destinar fondos para reparación de propiedades destruidas en El Oro y Loja y para auxiliar a los refugiados. En octubre del 41 fueron aprobados los gastos de los municipios para la defensa nacional. En 1942, el Congreso concedió amnistía a los confinados y presos políticos, e insinuó al Ejecutivo para auxiliar a las víctimas de la agresión peruana, conceder créditos a los agricultores de las provincias invadidas, contratar empréstitos para los propietarios de esas zonas. Acordó fondos para las carreteras de El Oro, Loja y Santiago-Zamora. Y la Asamblea de 1944 asignó fondos para la reconstrucción de las provincias del sur.

Amnistías e indultos

Para aliviar tensiones políticas, en varias oportunidades los Congresos decretaron amnistía general: a los huelguistas del Azuay y Cañar (1928), a cinco preceptores del Chimborazo (1929), a todos los ecuatorianos que se hallaren *sub judice* por el movimiento subversivo del 15 de octubre (1931), a todos los presos o enjuiciados por causas políticas (1932), a los responsables de rebelión en agosto y septiembre de 1932, por delitos políticos cometidos hasta octubre de 1933, a los estudiantes del colegio Maldonado de Riobamba (1935), a los procesados políticos (1939), a los educadores que participaron en la huelga del magisterio (1939), otra vez a ciudadanos perseguidos por delitos políticos (1940). Por último, en 1947 se concedió amnistía al periódico *La Tierra* y se exoneró de la multa a *Escenario*.



Asambleístas de 1944-45.
De izquierda a derecha y de
arriba abajo: Antonio Parra
Velasco, Guayas; Agustín Vera L.,
Manabí; Daniel León B.,
Chimborazo; José Santos Vera,
Manabí; Manuel Agustín
Aguirre y Pedro Saad, por los
trabajadores; César Estupiñán,
Esmeraldas; Guillermo
Baquerizo, Los Ríos; José A.
Gómez, El Oro. Caricaturas de
Daniel León Borja. FH.

Nota final: La información básica proviene de fuentes de la Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit. Particularmente útiles son los Registros Oficiales y los voluminosos Diarios de Debates. En 1980, bajo la presidencia de Raúl Baca Carbo, la Cámara Nacional de Representantes editó buena parte de esos Diarios, una labor que el Congreso debe continuar.

V

Casi...
la democracia
formal

Patricio Quevedo Terán



En la transmisión del mando, el presidente saliente Carlos Julio Arosemena Tola lee su mensaje. Escuchan, de izq. a der.: José R. Bustamante, presidente del Senado, el presidente electo Galo Plaza, el presidente de Diputados Carlos Andrade Marín y Abel Gilbert, futuro presidente del Senado. AHBCE.

Virtualmente se trata de un lapso de actividad legislativa dominado por las reglas de una sola Constitución, la de 1946: Congreso formado por dos cámaras, la más reposada llamada de Senadores, que fiaba de la experiencia, de la mayor edad —circunstancia a la que alude el nombre, que viene de *senectud*— y comprendía dos miembros por cada provincia, así como una docena de senadores “funcionales” —por la educación pública y educación particular, agricultura, industrias y comercio de Sierra y Costa, por los trabajadores, la Fuerza Pública, etc.—, mientras que los diputados, más jóvenes y vocingleros, llegaban en diverso número según la población calculada de las provincias, a falta de un censo nacional que sólo se realizaría en 1954. A veces sesionaban las cámaras juntas para el congreso pleno presidido por el vicepresidente de la República, quien normalmente encabezaba el grupo de los senadores.

Por lo demás, varios conceptos jurídicos de la Carta —leyes, decretos, etc.— lucen con estimables claridad y sencillez que envidiarían las constituciones posteriores, así como el trámite mismo de los dos debates que un proyecto tenía que pasar en cada una de las cámaras, para suficiente tamización que impidiera las precipitaciones excesivas alentadas casi siempre por dedicatorias o intereses inconfesables, que integran una de las modalidades más perversas de la corrupción.

Récord de resistencia

Si se hacen bien las cuentas, resulta que la Carta Política del 46 entró en vigencia el último día de ese año. La firmaron los personeros de la Asamblea: Mariano Suárez Veintimilla, líder histórico del Partido Conservador; el derechista del Guayas, Francisco Illingworth Icaza, años más tarde vicepresidente de Ponce Enríquez, y el combativo conservador de Chimborazo, Ruperto Alarcón Falconí; y ordenaron la publicación en el Registro Oficial el doctor José María Velasco Ibarra, todavía jefe de Estado por segunda vez, y el talentoso ministro de Gobierno, Benjamín Terán Varea. A su vez, otro político de importan-

te significación después, el subsecretario Luis Robles Plaza, testimonia que notario público anunció la promulgación del documento mediante bando solemne— deliciosa reminiscencia de la Colonia— enmarcado “por una unidad militar acantonada en esta Plaza”.

En la puerta del horno ...

Claro que por una de esas paradojas tan abundantes a lo largo de la tormentosa evolución republicana del Ecuador, la Carta de 1946 estuvo a punto de naufragar casi enseguida y obtener el dudoso título de una de las constituciones más fugaces de nuestra memoria colectiva (quizás no tanto como la de 1938, que a duras penas sobrevivió 15 días), pero el caso fue que para el 23 de agosto, cuando Benjamín Terán Varea había renunciado ya por el desacuerdo con el disparo que un agente —léase pesquisa— había efectuado durante la dramática interpelación al ministro de Obras Públicas, Jorge Montero Vela, el coronel Carlos Mancheno Cajas —cesado como ministro de Defensa y repuesto a poco en la misma cartera por el veleidoso Velasco Ibarra— dio un golpe de Estado. Tomó prisionero al mandatario, le obligó a firmar una renuncia en el cuartel de los Blindados y comenzó a integrar su gabinete de facto. Sin embargo, como ejemplo de lealtad republicana, el vicepresidente Suárez Veintimilla enarboló la bandera de la constitucionalidad y, pese a la aparente disparidad de las fuerzas, logró que la mayor parte del Ejército se pronunciara por la tesis legalista. Hubo una breve batalla a la entrada de Ambato, en el sitio de El Socavón, favorable a los contingentes legitimistas dirigidos por el general Ángel Vaquero Dávila y, luego de complicadas negociaciones políticas, Mariano Suárez comprometió su palabra de

En Imbabura, casa de la hacienda Zuleta, de la familia Plaza. Al fondo, óleos de los presidentes Leonidas Plaza Gutiérrez y Galo Plaza Lasso, quien fue luego Secretario General de la OEA. AD



renuncia a la Presidencia de la República luego de una quincena, con el fin de impedir el “escándalo” de que un afiliado conservador dirigiera al país —el primero desde la Revolución Liberal de 1895—, al tiempo que se debía reunir un Congreso Extraordinario y en él escoger a un binomio más aceptable para las beligerantes fuerzas políticas del momento.

Así ocurrió, pese a que una de las normas transitorias de la Carta había previsto que sería el 10 de agosto del 48 la instalación del nuevo Congreso Ordinario, cuando la ciudadanía se hubiera descongestionado de la densa Asamblea previa. De todos modos, la infaltable sal quiteña no dejó de recoger los acontecimientos que más le habían impresionado el segundo semestre del año y tejió una copla irreverente:

*Murió Manolete
cayó Velasquete
subió el zoquete
y se aprovechó el bonete.*

Lo primero por el famoso torero fallecido tiempo atrás, y lo último por alusión a Suárez Veintimilla y la alianza, frecuente entonces, entre conservadores y clérigos, cuyos miembros —antes del Concilio— ostentaban el bonete, como distintivo de su ministerio religioso.

Superada la tormenta, el respetado banquero guayaquileño Carlos Julio Arosemena Tola se vio convertido en Presidente Interino de la República para cubrir el año no completo que faltaba del período de Velasco. A su vez, José Rafael Bustamante, “El filósofo de la libertad”, fue ungido vicepresidente para el mismo lapso. El interinazgo logró colaboraciones entre la alta burguesía costeña y el liberalismo doctrinario de la Sierra; su principal tarea fue conseguir que las aguas volvieran al cauce de la normalidad, tanto más necesario cuanto que se aproximaban elecciones generales y, a pesar del breve remiendo descrito, la Constitución de 1946 sobrevivió en lo principal.

Otro remiendo

Esta notable circunstancia se mantuvo durante los años siguientes hasta la década de los sesentas, e incluso desbordó en algo los límites que abarca este capítulo: cubrió la cuarta presidencia del Dr. Velasco y experimentó otro remiendo cuando los mandos militares de noviembre del 61 intentaron sin éxito prescindir del vicepresidente de Velasco, Carlos Julio Arosemena Monroy, sustituyéndole por el personero de la Corte Suprema de Justicia, Camilo Gallegos Toledo. De este personaje se cuenta que sólo permaneció una noche en la residencia presidencial y que al amanecer del otro día el desorden era tan absoluto que los empleados domésticos no tuvieron más remedio que pedir al fugaz huésped una pequeña asignación para poder preparar el desayuno, mientras que Arosemena Monroy y sus partidarios más fervorosos dormitaban en la serie E de los presos políticos del Panóptico: Francisco Acosta Yépez, José Vicente Ortuño, Miguel Morán Lucio, Nicolás Kingman Riofrío y otros. Las horas de esa mañana —8 de noviembre— fue-



ARRIBA: Carlos Cueva Tamariz, legislador por el Azuay y por las universidades, ministro de Educación de Galo Plaza. Óleo de Guayasamín. AJC.

ABAJO: Abel Gilbert dirigió el Congreso en su calidad de vicepresidente de la República entre 1949 y 1952. MMG. C. MORA

PÁGINA DERECHA:

ARRIBA: Grupo de diputados y otras personas asisten, en 1952, a la iniciación de los trabajos de la carretera Alóag-Santo Domingo; entre ellos: Benjamín Terán Varea, Julio Estupiñán Tello, Jorge Luna Yépez. AHBCE

CENTRO: Primera sesión del Congreso de 1952. Primera fila, de izq. a der.: José Flores Abad, Antonio Borrero, Juan Fernando Ruiz (quien fuera en su juventud secretario de Alfaro), Benjamín Terán Varea y NN... Segunda fila: Jaime Espinoza C., Fidel Egas, Germán Grijalva, Fausto Cordovez Chiriboga, Francisco José Salazar, Fernando Villacís. Detrás: Coronel Bayardo Sandoval, Rafael Arizaga Vega, Carlos Larreátegui, Liborio Panchana, Boanerges Rodríguez, Julio Estupiñán Tello. AFC.

Ruperto Alarcón Falconí, presidente de Diputados en 1950 y temible parlamentario conservador. AFA.



ron lentamente dramáticas, hasta cuando al mediodía surgió el peligro de una batalla en los alrededores del edificio del Congreso, porque éste —recién inaugurado entre los parques de La Alameda y El Ejido, allí donde había estado la “picota” de los años coloniales, para escarnio de los infractores—, estaba rodeado por tanques y corrió el rumor que desde la base aérea de Taura, su jefe, el entonces teniente coronel Guillermo Freile Posso, se había sublevado en nombre del respeto a la Constitución y reconocía por eso en el mando al vicepresidente Arosemena Monroy; exigía que Gallegos Toledo abandonara el Palacio de Gobierno y, para que sus demandas fueran tomadas en serio, enviaba aviones. Y, en efecto, solo unos minutos más tarde esas naves de guerra ya sobrevolaban en el despejado cielo de Quito y hacían algunas demostraciones en el sector de la inminente escaramuza.

Con singular prudencia se retiraron entonces los tanques, salió del Palacio Nacional Gallegos Toledo y, no mucho más tarde, el doctor Arosemena Monroy, acusado de ciertas veleidades izquierdistas, asumía formalmente el sillón presidencial, con lo que se daba la última puntada al zurcido y remiendo de la Carta de 1946.

El tejido constitucional resistiría con desgarrones y todo —por ejemplo la virtual sublevación del Jefe de Zona en Cuenca, general Aurelio Naranjo, que obligó a romper relaciones con Cuba donde se estrenaba la dictadura de Fidel, y las peripecias no aclaradas de la guerrilla del Toachi—, hasta que otro bochornoso episodio ocurrido durante una cena en el palacio de Gobierno al gerente de la poderosa naviera Grace Line decidió a los integrantes del comando de las tres ramas de las Fuerzas Armadas para salir hasta el cercano Ministerio de Defensa, pedir el apoyo de las guarniciones de todo el país y, en la mañana del 11 de julio del 63, desalojar a Arosemena Monroy de Carondelet y enviarlo al exilio.

El secreto del éxito

Así, la Constitución de 1946 es una de las que más tiempo han regido en el Ecuador, lo que ya es decir: 17 años, y si la democracia se entiende escuetamente como la suma de elecciones aceptablemente libres y limpias —Velasco fue su creador— y la vigencia de un esquema jurídico con división de poderes o funciones, la declaración de derechos humanos esenciales y el confesado propósito de llegar hasta la meta del bien común, imprecisa y todo, habrá que rendirse ante la evidencia de que el lapso del que se ocupa este capítulo representa la época en que el Ecuador ha estado más cerca de establecer la siempre huidiza democracia, siquiera —aclárese con énfasis— la democracia formal, o liberal o, si otros prefieren llamarla así, la democracia de corte individualista, o dieciochesca. Lo que inmediatamente plantea la pregunta sobre cuál fue la causa de un contraste, al fin y al cabo tan significativo, respecto de la vorágine de veinte cartas constitucionales —algo así como una esquizofrenia política múltiple—, decenas de partidos anémicos, partiduchos, movimientos y movimientuchos; una intervención gubernamental cada vez más acusada, a despecho de los privatizadores; y un ritmo de acontecimientos cada vez más vertiginosos y vinculados con lo que sólo ahora se llama la “globalización”, pero que ya era una realidad

gracias a la tarea cotidiana de los medios de comunicación colectiva.

La habitual superficialidad de los estudios constitucionales –Ramiro Borja y Borja es tal vez la única excepción digna de considerarse– ha llevado a repetir una fórmula que tiene escaso fundamento y algún recuerdo del Materialismo Histórico: la “estabilidad” coincide con períodos de abundantes exportaciones, dentro del angosto margen de nuestras ventas externas. Pero aparte de otros momentos que contradicen el supuesto principio, para los años de mediados del siglo XX se ha creído encontrar la clave en aquello de los éxitos del banano. No es así, puesto que recién en el gobierno de Galo Plaza y gracias a los afanes de su ministro de Economía, Clemente Yero-vi, empezaron a gran escala las plantaciones de la fruta, y no se reflejaron de la noche a la mañana en las exportaciones pues tuvieron un *boom* apenas en 1954. Sin embargo, a finales de la década, las postrimerías del gobierno de Camilo Ponce ya estuvieron enturbiadas por la negativa del Presidente a la elevación de la moneda, síntoma de la crisis que se prolongó en los años sesentas. Pero cuando sí han desbordado las exportaciones de petróleo y cuando se han alcanzado los niveles históricos más altos del precio internacional del crudo, es evidente que la fase ha sido de incesante turbulencia, desprestigio institucional y desánimo, como sucede precisamente ahora.

De ahí que es preciso buscar la explicación de la estabilidad del período por otros lados; uno que resulta prometedor se concreta en la siguiente sencilla pregunta: ¿en qué se diferencia la Carta del 46 de las inmediatas anteriores y de las que han venido después? Más allá de las efusiones retóricas de garantías y derechos magníficos nunca materializados, la diferencia hay que encontrarla en las normas prácticas de la cotidiana y trabajosa operación de la maquinaria estatal. El resultado es sorprendente: se concreta en dos artículos, que con frecuencia pasan desapercibidos: el 79 y el 80. El primero crea el órgano Consejo Nacional de Economía (CNE) –nada muy original el nombre hay que reconocerlo–, “para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del país”, descargando en una ley la fijación de sus integrantes y el funcionamiento. El artículo 80 es más decisivo y desborda sentido común: reconoce al presidente de la Re-



En el Congreso Nacional, hacia 1954. De izq. a der., primera fila, de frente: NN, N. Gallegos, Alfredo Coloma, José R. Terán C., N. Bustamante, Miguel Heredia Crespo, Rafael García, Jorge Dávila Mesa, N. Rueda, Efrén Icaza Moreno, Luis Cordero Crespo y Bolívar Madera. Atrás, entre otros: Gonzalo Pesántez L., Rafael Cordero T., Alfonso Troya C., Pedro Janer y Alfredo Pérez Guerrero. BCE-C.

ARRIBA: El diputado Jorge Luna Yépez, director de Arne, interviene en la interpelación al ministro de Gobierno del tercer velasquismo, Camilo Ponce. Octubre 14 de 1954. AJGTV.

ABAJO: Banquete ofrecido a Camilo Ponce, ministro de Gobierno del tercer velasquismo (1952-56). De izq. a der.: Jorge Pérez Serrano, Alejandro Ponce Luque, César Plaza Monzón, Luis Cordero Crespo, José Baquero de la Calle, Camilo Ponce, NN, Alfredo Coloma, Efrén Icaza Moreno, Miguel Heredia Crespo. BCE-C.



pública el derecho de expedir decretos leyes de emergencia en el orden económico, bajo la condición de que se pida el “consejo” del CNE para que indique las medidas que convendría adoptar a fin de normalizar la situación, u opine sobre las que el Ejecutivo propusiera; el dictamen deberá publicarse en el Registro Oficial para su vigencia; el Presidente ha de dar cuenta de los motivos que justificaron la medida, pero aun con informe negativo puede llevarla adelante. La esencia de esta norma era permitir una toma de decisiones rápida y oportuna ante factores súbitos de la bullente economía que causarían daño grave a la nación si se esperara hasta la reunión de la próxima Legislatura.

Se trata, en efecto, de un sorprendente ejemplo de realismo y sentido común; la institución impedía las devastadoras pugnas de poderes, el chantaje de bloqueillos parlamentarios cuyos votos fueran indispensables; los abominables “hombres del maletín” encargados de la repartición de dinero entre legisladores vacilantes; los “cambios de camisetas” por efecto de las tentaciones lanzadas a la discutible firmeza ideológica de ciertos legisladores; en suma, los “callejones institucionales sin salida” que en nueve de los diez casos posteriores han generado golpes de fuerza, inmoralidades sin cuento y parálisis de las obras ofrecidas a una ciudadanía crédula y desmemoriada.

Paraguas industrial

La lectura de los decretos-leyes de ‘emergencia económica’ muestra que con frecuencia buscaron remediar estrecheces propias de una raquítica caja fiscal anterior al descubrimiento del petróleo en el Oriente, sí, pero no es menos cierto que algunos de esos decretos intentaron también resolver problemas estructurales de mayor fondo.

Para que se adquiera una noción de este segundo aspecto, baste decir, por ejemplo, que fue un decreto ley el que empezó la reconstrucción del asolador terremoto de Ambato y en general de las provincias del centro de la Sierra (1949) o el que inauguró el esquema del fomento industrial en la época de Camilo Ponce (1957) con inspiración de la Cepal y su “gurú” Raúl Prebisch, que protegía la manufactura nacional mediante exoneraciones de impuestos para las fábricas ecuatorianas y altos aranceles para los productos similares venidos del exterior. Normas de la misma índole



Comité Central del Partido Comunista, hacia 1953. Parados, de izq. a der.: Rafael Echeverría, luego secretario del PCML; Ernesto Endara, José M. Roura, N. Barba, Aquiles Valencia, Tirso Gómez, Gustavo Becerra, el novelista Enrique Gil Gilbert. Sentados: N.N., Luisa Gómez de la Torre, Primitivo Barreto, N.N., el secretario general y legislador Ricardo Paredes, el diputado Pedro Saad, la líder indígena Dolores Cacuango, que consta en el mural de Guayasamín; Nela Martínez, diputada suplente en 1945, y Modesto Rivera. ANM.

dieron lugar a todo el tinglado de apoyo fabril, como la entidad que estudiaba los proyectos interesantes y la atracción del capital extranjero, la que financiaba los proyectos (CFN), la que entrenaba a los obreros (SECAP), etc.. Inclusive, varias de las obras imprescindibles para que el Ecuador reciba a los cancilleres de la Undécima Conferencia Interamericana “con decoro y dignidad” pudieron ejecutarse gracias al mismo talentoso arbitrio jurídico.

Cohabitando con el enemigo

Entre esos edificios indispensables constó la propia sede del Congreso, que por primera ocasión iba a contar con un local propio y, al momento, adecuado. Había tenido otros precarios, temporales o inconvenientes hasta el punto de que a ratos no se entiende siquiera cómo podían funcionar simultáneamente en el Palacio de Carondelet los salones y oficinas principales de los poderes ejecutivo y legislativo. Este último se apretujaba en el ala norte del colonial edificio, sobre todo el segundo piso —que ahora está ocupado por el Comedor de Ceremonias y el Salón Amarillo, de cuyas paredes cuelgan los retratos de los mandatarios constitucionales—, y cuando era necesario sesionar en pleno se descorrían dos cortinas de bayetilla, separadas por una especie de cámara de aire primitiva, para aislar mejor los ruidos e impedir interferencias.

De todos modos, se entraba al Congreso por una puerta situada a media distancia de la actual calle peatonal Chile, entre la cochera y la galería del frente; las pobres oficinas de la planta baja servían para el manejo administrativo reducido al mínimo y en los salones del segundo piso casi por milagro lograban ubicarse las “barras” de las dos cámaras, alcanzándose una buena y patética comprensión de las incomodidades del sitio cuando se advierte que era en el vano de la una galería donde estaba instalado el magro “bar” que atendía a los legisladores sedientos o adormilados.

Queda en todo caso como evidencia que, mientras diputados y senadores despotricaban casi siempre contra el Ejecutivo, el despacho mismo del Presidente, la Secretaría General de la Administración e inclusive la sala del gabinete no distaban entre sí más de unos setenta metros. ¡Increíble!



Manuel Jijón-Caamaño Flores,
presidente conservador del
Senado en los años 1950, posa en
su antigua residencia de La
Circasiana, bajo
el retrato de su padre,
Jacinto Jijón y Caamaño. AD.
D. OCHOA.

Apasionadas batallas doctrinarias

Pero esa insólita cercanía de los dos poderes o funciones del Estado nunca impidió el fragor, la pasión y hasta el ruidoso tono de las batallas que libraban unos y otros. Por cierto, batallas doctrinarias, inspiradas con fuerza en principios ideológicos y reveladoras tanto del talento dialéctico, cuanto de sobresalientes cualidades oratorias. Se dio también una simbólica decisión del Congreso, casi enseguida de empezar el gobierno de Galo Plaza Lasso —pragmático y tolerante liberal centrista, cuyo más considerable mérito era el sólido sentido común, a quien acompañaba como vicepresidente el candidato de otro binomio, el conservador doctrinario Manuel Sotomayor y Luna—, cuando el Parlamento definió el 29 de septiembre de 1948 el texto auténtico del Himno Nacional de la República, determinando además que fuera intangible desde esa fecha.

Sin necesidad de formular distingos por motivos de origen partidista, fueron, durante los años de este análisis, destacados legisladores Carlos Andrade Marín, Gonzalo Cordero Crespo y José Baquero de la Calle, siempre interesados por reformas de índole social; el hábil Andrés F. Córdova, lleno de

recursos jurídicos; el futuro presidente Otto Arosemena Gómez; el ortodoxo comunista Pedro Saad, temible en el debate ideológico; el sentencioso Carlos Julio Arosemena Monroy, lo mismo que Julio Moreno Espinosa; los primos Rafael Terán Varea, Miguel Varea Terán y José Gabriel Terán, participantes decisivos en sucesivas sesiones parlamentarias; el profundo civilista Alfredo Pérez Guerrero; el cosmopolita Manuel Benjamín Carrión; los combativos legisladores de raigambre cefepista Luis Robles Plaza, Rafael Coello Serrano y Miguel Macías Hurtado; los sagaces negociadores Manuel Jijón Flores y Jorge Mantilla Ortega; los juristas Ricardo Cornejo Rosales, Juan Genaro Jaramillo, Carlos Arízaga Vega; los especialistas económicos Enrique Arízaga Toral y Jaime Nebot Velasco; los más jóvenes, Ramiro Silva del Pozo, Renán Flores Jaramillo, Genaro Cuesta Heredia; los intrépidos Jorge Luna Yépez y Manuel Araujo Hidalgo, formados en las brigadas arnistas, y muchos otros, cuyos discursos transmitidos por la radio eran seguidos con palpitante interés por la ciudadanía.

De todas maneras, uno de los dos personajes que más brillaron fue el doctor Ruperto Alarcón Falconí —padre del futuro presidente interino Fabián Alarcón Rivera—, nacido en Riobamba, perteneciente a la generación más notable del conservadurismo histórico, luchador popular, inflexible en la defensa de sus principios y candidato a la Presidencia de la República. El otro fue, según opinión casi unánime de partidarios y aun de enemigos, el doctor Camilo Ponce Enríquez.

Lo notable es que fueron magistrales interpelaciones las que confirmaron la fama de ambos personajes de la parcela de la derecha, pero de matices, estilos y tal vez orientaciones diversas. Luego que el Congreso había destituido a Alarcón Falconí de su función de contralor, donde procuraba defender sin excepción alguna los dineros públicos, en el ciclo parlamentario posterior llamó para interpelación al significativo intelectual y socialista cuencano doctor Carlos Cueva Tamariz, quien desempeñaba el Ministerio de Educación en el gobierno de Galo Plaza y a quien el diputado riobambeño acusaba de violar mediante una circu-

lar los derechos constitucionales vinculados con la libertad de educación. El debate, de gran altura doctrinaria, mantuvo en vilo a toda la ciudadanía durante algunas sesiones y llegó al clímax al momento de votarse la censura del ministro; las dos primeras vueltas arrojaron mayoría, pero no la suficiente para la censura, mientras que el Ejecutivo logró evitar esta por un ligero margen.

A su vez, el doctor Camilo Ponce Enríquez, no obstante ser nieto del más celebrado líder conservador del siglo XIX, buscó desde sus primeros pasos en la política la modernización de aquel partido, gracias a la franca incorporación de la Doctrina Social de la Iglesia, definida a partir del papa León XIII, respecto de la función social de la propiedad, el valor del trabajo y el salario justo, la intervención gubernamental para corregir injusticias, la reforma agraria, los impuestos progresivos a los más ricos, los sindicatos, etc. Luego de un primer intento de fundar el Partido Nacional, Ponce acabaría siendo el creador del Movimiento Social Cristiano, en 1953, y desempeñando la Presidencia de la República de 1956

a 1960. Previamente había sido canciller de Velasco cuando el segundo mandato de éste y, como tal, había participado en la creación de la Organización de las Naciones Unidas. En el tercer mandato de Velasco fue designado ministro de Gobierno y Policía, función en la que permanecería un tiempo récord y cosecharía el aplauso de muchos y también la apasionada oposición de otros, que culminaría a través de los cauces congresiles mediante dos sucesivas interpelaciones, que le enfrentaron a varios de los mejores talentos de la oposición, que podría llamarse izquierdista. Como era de presumir, los candentes debates de ambas interpelaciones a Ponce giraron en torno de teorías de ciencia política general que mantienen su validez: las que ponen el acento sobre la necesidad de que el régimen se mantenga y con ellos el ministro a la cabeza, mencionando ciertas atribuciones como las "facultades implícitas" y los "derechos potenciales"; y las teorías que no admiten alteraciones del principio clásico de que en asuntos de Derecho Público la autoridad solo puede hacer aquello que le está inequívocamente permitido.

La primera interpelación sucedió en septiembre de 1953 y las preguntas versaron sobre la clausura de los

ARRIBA: Raúl Clemente Huerta, el candidato liberal en la turbulenta campaña de 1956, cuando enfrentó a Camilo Ponce. Luego será legislador. AAC.

ABAJO: En el Congreso de 1957, José G. Terán Varea, director del Instituto Nacional de Colonización, explica el plan piloto de colonización de Santo Domingo de los Colorados. Varea fue diputado en 1948, 1954 y 1958. Foto Utreras. AJGTV.



diarios guayaquileños *La Nación* y *La Hora*, el destierro del doctor Carlos Guevara Moreno, caudillo de la entonces poderosa Concentración de Fuerzas Populares, y sobre variadas disposiciones policiales, habiendo concluido a las 6 y media de la mañana del siguiente día, cuando hubo solo 15 votos por la censura y 73 votos apoyaron al ministro. Trece meses después ocurrió la segunda interpelación, cuando legisladores socialistas encabezados por Juan Isaac Lovato, Juan Genaro Jaramillo y Edelberto Bonilla plantearon a Ponce 27 preguntas, de las cuales la primera interrogaba sobre los “motivos políticos o morales y el fundamento legal para la clausura de los periódicos *El Comercio* y *Últimas Noticias* y de Radio Quito, de esta ciudad”. Otros asuntos se vinculaban con prisiones de dirigentes políticos y con el empleo de los gastos reservados. El torneo parlamentario fue aún de más apasionamiento pero cuando se presentó un voto de aplauso al ministro por su desempeño, se lo aprobó con 66 legisladores a favor y 20 en contra.

La posibilidad de una casa propia

En 1954 se reunió en Caracas la X Conferencia Interamericana de Cancilleres. Se la recuerda sobre todo por las convenciones de Asilo Político y Territorial, modalidades reivindicadas por Latinoamérica para proteger la vida e integridad de protagonistas de nuestra turbulenta peripecia gubernamental. Además, hubo una candente discusión entre las delegaciones de Ecuador y Perú, en torno de los mutuos derechos territoriales. El entonces presidente Velasco Ibarra ofreció a Quito como la sede para la siguiente Conferencia Interamericana, que debería efectuarse cinco años después, vale decir cuando Velasco ya no estuviera ejerciendo el mando.

Tal dignidad la desempeñaba el ex ministro de Gobierno, Camilo Ponce, estrecho triunfador de las elecciones del 56 sobre el destacado liberal Raúl Clemente Huerta. Desde el primer mensaje, Ponce mencionó el compromiso adquirido con

*En los años 50, el Congreso pose-
sionaba a los Presidentes con
gran formalidad en el Teatro
Sucre, construido en el siglo XIX,
durante el gobierno de Ignacio
de Veintemilla. AD.*

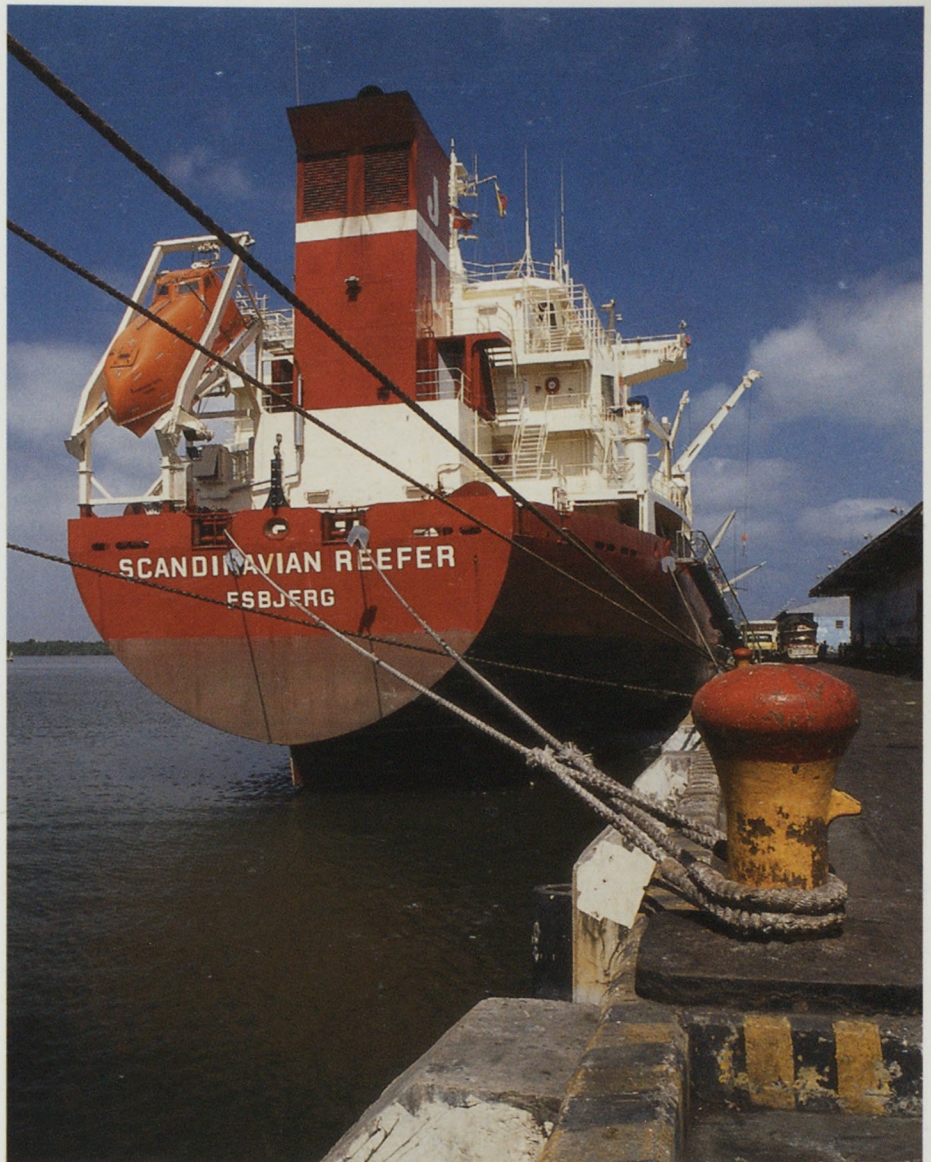


todo el continente; encargó a su hermano, el jurista y diplomático Luis Ponce Enríquez, la Secretaría General de la Undécima Conferencia y febrilmente arrancó la búsqueda de los recursos necesarios para recibir a los cancilleres visitantes de manera digna y decorosa. Se organizaron los mecanismos administrativos del caso e inclusive se decidió preparar la Biblioteca Ecuatoriana Mínima, que expondría en veintinueve tomos lo mejor del pensamiento creativo de nuestro país.

Frente a la virtual carencia de las instalaciones y facilidades elementales de que adolecía la capital del país, se resolvió que tendrían la primera importancia obras materiales como la remodelación del Palacio Nacional o de Gobierno, donde básicamente se construyeron y mejoraron los salones del tercer piso y la residencia presidencial; la ejecución de la mayor parte de las oficinas de la Cancillería; las terminales de los aeropuertos Mariscal Sucre, de Quito, y Simón Bolívar, de Guayaquil; el Hotel Quito; la sede del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; las residencias de las universidades Central y Católica, de Quito, donde se instalarían los periodistas y los servicios noticiosos; las facilidades telefónicas y de radio internacional, etc. Durante la mayor parte del tiempo el despacho presidencial se localizó en el actual Ministerio de Gobierno y también en la propia residencia del doctor Camilo Ponce. Mientras duraban los trabajos, debía subsanarse también la ubicación de la función legislativa, para lo cual se convino en utilizar el paraninfo y otras dependencias de la antigua Universidad Central, puesto que ya casi toda ésta se había trasladado al terreno de la llamada ciudadela universitaria junto a la Avenida América y el declive oriental del Pichincha. Al mismo tiempo, se decidió que el Congreso tuviera por fin una casa propia.

Se malogró la Conferencia

Es evidente que las tareas de planificación y ejecución alcanzaron especial intensidad sobre todo en lo que se refiere al Palacio Legislativo. Ya está dicho que se localizó el proyecto entre los parques de La Alameda y El Ejido, acaso buscando el paraje donde parecía arrancar lo más dinámico del desarrollo quiteño hacia el norte. Sobre una ligera eminencia del terreno se definieron las instalaciones consideradas como las más importantes, de acuerdo con lo que prescribía la Carta Política del 46: un salón para los senadores, otro para los diputados, el ám-



El puerto de Guayaquil fue el eje del modelo agroexportador que integró a la economía ecuatoriana desde la época del cacao. La construcción de Puerto Nuevo se inició en el gobierno de Camilo Ponce. K. TOLKMITT

bito más grande y de forma semicircular para las reuniones de Congreso Pleno, con amplias posibilidades para una "barra baja", a la que tendrían acceso las personas ajenas a la función legislativa pero que hubieran sido específicamente invitadas y una "barra alta" en la que grupos populares de diversas tendencias seguirían el curso de los debates y manifestarían su aprobación o rechazo a los criterios enunciados por los legisladores; al fondo del salón del Pleno estaban la tribuna de la presidencia y en nivel inferior la tribuna de la secretaría, mientras que las cabinas situadas a los costados permitirían labores de traducción simultánea y grabación. Cabe notar que atrás de la presidencia, como austera y solemne decoración, una franja de mármol de Carrara se mostraba del extremo más alto hasta el piso, interrumpida sólo por el escudo del Ecuador en dorado. Por sobre los salones se elevaron varios pisos, ocupados por las oficinas de bloques parlamentarios y legisladores individuales.

No obstante estos afanes, en aquellos años se creyó prudente suspender la realización de la Undécima Conferencia de Cancilleres. El propio presidente Ponce fue testimoniando a través de sucesivos informes de agosto de cada año al Congreso, no solo las grandes líneas de la gestión gubernamental sino, de manera especial, el avance de los preparativos del evento continental y aún de forma más enfática la evolución del Palacio Legislativo. Así, por ejemplo, en el año 59 destaca la trascendencia que tendría el evento, gracias entre otros motivos a la llamada Operación Panamericana, que acababa de plantear el presi-

dente brasileño Juscelino Kubitschek, con respaldo sin reservas al Ecuador. "No es un mero documento diplomático que se incorpora al conjunto jurídico del Interamericanismo. Es el complemento necesario del sistema político que forjó y cultivó la unidad del continente. En materia de realizaciones jurídicas, de principios rectores, de pactos políticos, de aspectos de defensa común, hemos ido muy lejos partiendo de premisas cuya comprobación justamente va a ponerse a prueba en la Conferencia de Quito. La unidad del continente descansa en la aplicación democrática como sistema de Gobierno... pero falla en el aspecto económico de la vida debilitando a la democracia, a la seguridad y a la asistencia. A nada nos conducirán los eufemismos, esta es la verdad: el sistema interamericano tiene que ser o no ser y, para ser, ha de encararse con la realidad valiente y sinceramente. Las dos Américas contrastan en su desarrollo y nivel vital...".

ARRIBA: Manuel Araujo Hidalgo, legislador velasquista en 1958-59 y presidente de Diputados en 1960. A la derecha, arriba, Enrique Gallegos, presidente de la FEUE, y abajo Galo Bayas. ARN.

ABAJO: El legislador liberal Julio Moreno visita los talleres de la combativa revista *La Calle*. Aparecen, al centro, Pedro Jorge Vera, con cigarrillo, y Alejandro Carrión, de lentes claros. También está Guillermo Lasso. AAC.





A pesar de finalidades tan altas y, si se quiere, adelantadas al tiempo —deuda externa, precios del intercambio comercial, migrantes—, los factores de perturbación que afectaban a la Conferencia iban empeorando mes tras mes. El mismo Ponce había propuesto que encabezaran la delegación ecuatoriana los cuatro ex presidentes constitucionales entonces con vida, pero había recibido la contestación negativa de varios de ellos que se aprestaban a competir en la elección presidencial, lo que fue un grave contratiempo; además, aseguró tener documentos de que el comunismo internacional había recibido instrucciones de boicotear el certamen, propósito en el que coincidía con un gobierno sudamericano al que inquietaba la eventualidad de que Ecuador planteara sus legítimas reivindicaciones limítrofes.

Fue justamente la exigencia sincera o insincera de que se incluyera nuestro diferendo territorial en la agenda de la Conferencia la gota que rebasó el vaso, por lo que si bien las obras materiales y hasta la Biblioteca Ecuatoriana Mínima estaban listas entre enero y febrero del 60, se decidió aplazar la reunión continental. De hecho, ya electo por cuarta vez y con abrumadora mayoría el doctor Velasco Ibarra, Ponce leyó su último informe a la nación en el flamante Palacio Legislativo ante las pifias y abucheos descomedidos de una ruidosa barra de oposición. El presidente del Congreso era el doctor Carlos Julio Arosemena Monroy y el presidente de Diputados el fogoso adversario doctor Manuel Araujo Hidalgo. Para la transmisión del mando, Ponce Enríquez se abstuvo de volver al Palacio que había construido, ya que seis horas antes de la medianoche del 1 de septiembre renunció en su vicepresidente, Francisco Illingworth Icaza, quien se encargó de entregar la banda simbólica al doctor Velasco Ibarra. Así expiró el período en que el Ecuador más cerca ha estado de inaugurar y, progresivamente, ir robusteciendo su democracia formal con elecciones y constitucionalidad. Es discutible que desde esa fecha hayan mejorado las condiciones propias de la democracia formal y, sin duda alguna, han empeorado gravemente los requisitos esenciales de la democracia real.

Camilo Ponce Enríquez, constituyente de 1946-47, senador funcional y presidente de la República en 1956-60, presenta su informe al Congreso de 1957. A su lado, el vicepresidente Illingworth. Sentados, delante, los ministros: Gonzalo Cordero, Sixto Durán Ballén, Carlos Tobar Z., Enrique Arroyo Delgado, José Baquerizo, entre otros. AFC.



Atahualpa frente a los conquistadores españoles. Detalle del friso de Luis Mideros, en la entrada principal del Palacio Legislativo.

P. CUVI

114

Nota del autor: El presente trabajo debe mucho a la Historia del Ecuador, la visión teórica y las reflexiones del doctor Gabriel Cevallos García; lo mismo que al volumen Ecuador, Memoria Política del Siglo XX, elaboración colectiva de un grupo de pensadores y políticos, que culminó en 2003; a los volúmenes que recogieron los informes y discursos de la tercera presidencia del doctor Velasco; al libro sobre el Palacio de Carondelet publicado en el mandato del arquitecto Durán Ballén; muy especialmente a los varios tomos de la obra doctrinaria y práctica de la presidencia del doctor Ponce Enríquez, al resumen gráfico de sus realizaciones, a los textos de las dos interpelaciones cuando fuera ministro de Gobierno. Resulta de elemental justicia agradecer los datos, las reflexiones y las sugerencias del licenciado José Gabriel Terán Varela, el mayor especialista en legislación y práctica electoral del país y hombre de ejemplar vocación para el servicio público. Tales opiniones fueron obtenidas en diálogos tanto interesantes cuanto instructivos con el autor.



115



115

VI

Entre dictaduras militares

Rafael Quintero López



Los casi veinte años considerados en este capítulo están marcados, en lo político, por cuatro dictaduras: la de una Junta Militar de Gobierno (1963-1966) encabezada por el capitán de navío Ramón Castro Jijón y traída de la mano del intervencionismo de los Estados Unidos en nuestra política en 1963; la de José María Velasco Ibarra, poco después de la elección democrática de un nuevo Congreso, en 1970, y que duró dos años, hasta la instalación de una nueva dictadura, a cargo del llamado “Gobierno Militar Nacionalista Revolucionario” dirigido por el reformista general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976); y, la del “Triunvirato Militar”, encabezado por el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano (1977-1979) e instalada por la mediación del *putch* de septiembre de 1975, del derechista general Raúl González Alvear.

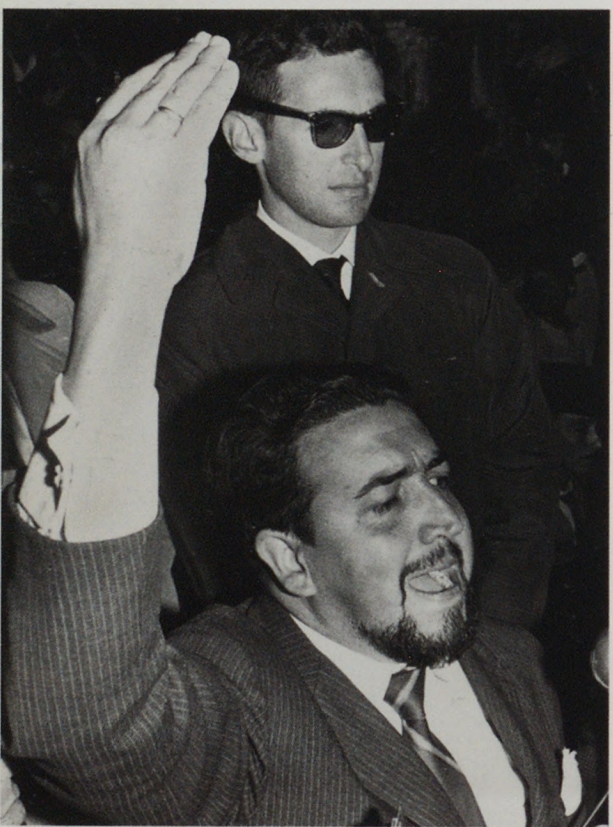
En total, esos doce largos años de gobiernos de facto, y de militarismo a plazos, fueron también momentos de inexistencia del Congreso Nacional. Así, el Parlamento ecuatoriano, que había inaugurado sede propia en 1960 en un Palacio Legislativo construido por el gobierno de Camilo Ponce Enríquez para albergar la Undécima Conferencia de la OEA que iba a reunirse en Quito ese mismo año, parecía más un inquilino moroso que un dueño de casa, pues fue desalojado en tres ocasiones y obligado a “entrar en receso”. El flamante Palacio sería ocupado indistintamente por varias dependencias estatales creadas por las dictaduras militares, incluyendo el Instituto de Altos Estudios Militares y una pequeña guarnición castrense ahí acantonada.

En consecuencia, la poca legislatura que hubo durante ese período de veinte años, es decir la que existió entre 1960 y 1963, y la que se reinstaló luego de la dictadura militar mayor, entre 1966-1970, que fue Legislatura Constituyente y Congreso, hasta su nueva disolución, señalan un corto período de apenas siete años de funcionamiento del poder legislativo. Así, la guardia legislativa, que en cualquier otro parlamento debía tener una presencia protocolaria, de bajo perfil, en el caso ecuatoriano fue adquiriendo, con el tiempo, un despliegue soberbio, a punto de casi convertir al Palacio Legislativo en un lugar donde el Ejército y la Policía desplazaban una de sus guarniciones adicionales. Ahí, en la puerta, siempre había hombres conspicuamente armados.

El Palacio Legislativo fue inaugurado solemnemente el 23 de marzo de 1960. La foto fue tomada años después. AHBCE

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: En 1962, con 25 años cumplidos, representando a los conservadores del Carchi, llegó Wilfrido Lucero. Eso lo convierte en el “decano” de los legisladores de 2004. AWL..



El diputado conservador Jorge Salvador Lara interviene en el Congreso de 1962. Detrás, el dirigente conservador y futuro asambleísta Francisco Salazar.
AD.

Lo evocado no es fortuito. Antes de ese interregno de dictaduras, el Congreso Nacional, como institución de una república, tenía capacidades, derechos y poderes que luego de esas dictaduras perdió. Para nombrar la soga en casa del ahorcado, el Congreso, por ejemplo, debatía sobre la designación de generales y almirantes de las Fuerzas Armadas, y los nombraba, y ejercía muchos otros poderes y atribuciones. Después de ese período, solo se enteraba por la prensa de la designación de generales y almirantes, pues había perdido su capacidad para nominar los jefes de las Fuerzas Armadas. También fue perdiendo muchos de sus derechos de antaño. Esto para ejemplificar el hecho de que esas cuatro dictaduras militares abrieron nuevas relaciones a futuro entre el Congreso Nacional y el resto del Estado ecuatoriano, por una parte, y el Congreso Nacional y la sociedad civil ecuatoriana, por otra.

Asunto éste que ha pasado desapercibido o inadvertido. Porque, en efecto, ha pasado inadvertido el hecho de que este período se ha caracterizado por la desmovilización inducida hacia los sectores populares, o si se quiere, por generar políticas contrarias al movimiento de masas, o en su defecto, por impulsar reformas desmovilizadoras o descendentes, que propiciaron el primer golpe de Estado militar en el Ecuador contemporáneo, golpe dirigido, también y sobre todo, contra la institucionalidad del Congreso Nacional como centro de representación política. Porque ello era el Congreso Nacional al inicio de este período.

Resolviendo el conflicto estatal

Candidatizado por la Federación Nacional Velasquista (FNV), organización política formada en 1951, que respondía a un conjunto de franjas de las clases propietarias (burguesas y terratenientes regionales) representadas en los múltiples movimientos "subvelasquistas" de acción electoral provinciales, José María Velasco Ibarra fue electo para el período 1960-1964. Más de 53% de su votación provino de las zonas rurales del Ecuador. Los perdedores fueron Galo Plaza Lasso, Gonzalo Cordero Crespo y Antonio Parra.

Con Velasco Ibarra ganó también su candidato a la vicepresidencia, Carlos Julio Arosemena Monroy, y fue electo un Congreso Nacional bicameral (de acuerdo con la Constitución de 1946 vigente), compuesto por un Senado con 47 miembros y una Cámara Baja de 73 diputados, es decir una le-

gislatura de 120 miembros, excluyendo al vicepresidente del país, quien era, *ex officio*, presidente del Senado y también del Plenario.

Dicho Congreso tenía no solo el poder de patronazgo, que podría ser considerado la base del poder en todas las legislaturas ecuatorianas, sino que resolvía sobre obras provinciales, regionales y locales; poseía la capacidad de crear instituciones descentralizadas para resolver problemas en diversas regiones del país, generando con ello estamentos de funcionarios a su cargo; debatía y votaba el

presupuesto general del Estado, cada año; además, poseía la facultad de nombrar un conjunto de altos funcionarios del sistema político central y de los regímenes políticos regionales. Podía también destituir al Presidente y a sus ministros, mediante juicios políticos y resoluciones de censura. Todo ello daba cuenta de la capacidad de articulación de intereses exhibida por el Congreso Nacional de ese entonces investido de un real poder de legislación. Era el Congreso el que aprobaba los tratados, protocolos y acuerdos internacionales, pues se consideraba sustentador de la soberanía del pueblo y máxima expresión de la representación estatal. Por ello era llamado "Primer Poder del Estado". En su seno se trataban y aprobaban los decretos, las leyes de la República, además de los llamados "acuerdos" legislativos, una suerte de legislación menor que abunda en los congresos recientes.

Así, en 1960 y 1961, es decir en dos años, el Congreso Nacional aprobó 143 decretos y 88 acuerdos¹.

En un certero análisis de dicha Legislatura, el académico escocés Peter Pyne postuló una tesis, a mi entender, correcta: que dicha Legislatura ejerció una influencia considerable dentro del sistema político ecuatoriano, y que, como él plantea, "fue un escenario mayor en el cual la lucha para derrocar al Ejecutivo se llevó a cabo exitosamente"².

El que el presidente de la República de entonces vetara 18 leyes aprobadas por el Congreso en 1960, es un indicador fehaciente de que dicho organismo de representación política sí ejercía una considerable iniciativa en la actividad legislativa propiamente dicha. Y revela, claro está, las contradicciones mantenidas entre Legislatura y Ejecutivo. Dichos conflictos se referían, y a veces se centraban, en las discrepancias sobre el Presupuesto General del Estado de 1960, que, como otros en el pasado, contenía un déficit cuantioso, sin duda conflictivo para su ejecución por parte del gobierno.

Dicho Congreso Nacional, con esa influencia y poderes, era en verdad un organismo temporal, burocrática y técnicamente problemático. Duraba solamente 90 días al año en funciones. Carecía de asesorías técnicas y de apoyos administrativos fuertes. Tenía apenas 110 empleados. Pero, eso sí, los congresistas tenían salarios dorados que en 1960 ascendían a 13.500 sucres mensuales, cuando un obrero de la industria manufacturera ganaba, en promedio, 633 sucres al mes.



ARRIBA: Carlos J. Arosemena sale del Penal a la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1961. De izq. a der.: Guillermo Moreano, periodista; NN; Jorge Luna Yépez, de ARNE; NN., Julio Estupiñán Tello, senador socialista; Asaad Bucaram, del CFP; Darío Machuca Palacios, senador por Cañar, velasquista; Carlos J. Arosemena; Tnte. Crnel. Francisco Tamariz Palacios, diputado velasquista; Telmo Hidalgo, senador funcional por los trabajadores; José Vicente Ortuno, arosemenista. AHBCE

ABAJO: El diputado liberal por Pichincha Rodrigo Borja, interviene en el Congreso de 1962. A la izquierda, Luis Pallares. L. MEJIA

Exiliados en Paraguay por la Junta Militar. Primera fila, de izq. a der.: Raúl Gómez (paraguayo), José Joaquín Silva, Asaad Bucaram, Gonzalo Oleas, Gonzalo Pérez. Atrás: José Vicente Ortuño, Abdón Calderón Muñoz, Nicolás Castro Benítez, Julio Prado Vallejo, Julio Moreno E., Oswaldo González, Juan Viteri, Carlos Cornejo, Guillermo Cabrera, Jorge Salvador Lara, Fausto Cordovez, Rodrigo Láinez. AFC.



Políticamente, la Legislatura de 1960 fue, en general, de tendencia conservadora. Los hacendados del país estuvieron fuertemente representados en ella. Esto explica porqué a pesar de los reclamos, marchas y movilizaciones, las más grandes, quizá, de las realizadas por los campesinos indígenas hacia Quito, a favor de una reforma agraria democrática, dicho Congreso pudo frenar toda legislación sobre un programa agrario, y, a su vez, desviar la responsabilidad del asunto hacia el Ejecutivo. En ese contexto de movilizaciones y reclamos por reformas, en noviembre de 1961, luego de 14 meses en el poder, Velasco Ibarra cayó, y su vicepresidente le sucedió en el poder en lo que sería otro gobierno efímero.

Así, mientras al inicio del mandato la Federación Nacional Velasquista (el “partido” del Presidente) tenía 59 congresistas de los 120 existentes, debido a los múltiples conflictos presentados entre el Ejecutivo y la Legislatura que decantaron su real fidelidad hacia los grupos patrimoniales de poder regionales, al final de 1961 el gobierno de Velasco solo llegaría a contar con el apoyo de un tercio de los congresistas. Incluso, el presidente del Senado y del Plenario, es decir el se-

gundo al mando del Gobierno y el primero en la línea de sucesión constitucional, se había pasado al lado de la oposición. Y como aquel era un Congreso Nacional con verdaderas influencias en el sistema político, y como tal ejercía un poder real, su accionar tenía consecuencias en la resolución del conflicto surgido entre el presidente Velasco Ibarra y sus opositores.

Carlos Julio Arosemena Monroy fue, a su vez, depuesto el 11 de julio de 1963 por una Junta Militar de Gobierno que actuó en un sentido desmovilizador respecto a las reformas demandadas. Fue muy represiva frente a los movimientos sociales

organizados –obrero, sindical, campesino, estudiantil, básicamente–, y promulgó una Ley de Reforma Agraria de corte conservador que protegió los intereses de los terratenientes y, por ende, solo abrió un proceso de liquidación de las condiciones más precarias de producción en la Sierra. Esa dictadura, que duró hasta 1966, sería reemplazada por el gobierno interino de Clemente Yerovi Indaburu, nombrado por “una reunión de notables” compuesta por tres ex presidentes de la República y otros miembros de la élite política del Ecuador. Ese gobierno convocó al sufragio para elegir una Asamblea Constituyente, la nueva experiencia legislativa de esos años.

120

La Asamblea Constituyente de 1966

La nueva legislatura se reunió el 16 de noviembre de 1966 y terminó su mandato en mayo de 1967. Ella nombró como Presidente Constitucional Interino a Otto Arosemena Gómez, retornando el Congreso a constituirse en mecanismo de transmisión del mando entre élites políticas al soslayarse el principio electivo directo para la designación del Ejecutivo. La otra función de legitimación políti-

ca que cumplió dicho Congreso fue la promulgación de una nueva Constitución, la número 17 en la historia del país. Esa fue toda su tarea.

Para la historia de ese Congreso Constituyente vale resaltar dos aspectos centrales. El primero se refiere a la presencia de nuevos actores políticos, tanto colectivos como individuales. Actúan ahí, ya en su seno, o en su entorno, nuevas agrupaciones partidistas, creadas antes como movimientos políticos o como pro-partidos. Son los casos de la Coalición Institucionalista Demócrata (CID), dirigida por quien se alzaría con la Presidencia de la República por decisión del Congreso Constituyente, Otto Arosemena; del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR), del ex presidente Carlos Julio Arosemena Monroy; del Partido Socialista Unificado (escisión del PSE), y poco después, del Partido Social Cristiano, nacido del movimiento del mismo nombre, bajo la dirección de Camilo Ponce Enríquez, que se planteará retomar el poder presidencial en las elecciones de 1968.

Los actores individuales emergentes —en ese trasfondo de patriarcas políticos entre quienes constaban los legisladores Gonzalo Cordero Crespo (conservador) que presidió el Congreso Constituyente, y el liberal Andrés F. Córdova— eran nuevas figuras, tales como Julio César Trujillo (quien fundará el Partido Conservador Progresista que se fusionará con la Democracia Cristiana para establecer el partido Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana); Asaad Bucaram (que de diputado pasó a ser alcalde de Guayaquil); la izquierda socialista, la única presente en esa Constituyente, los diputados Julio Estupiñán Tello, que fue vicepresidente del Congreso Constituyente, y Carlos Cueva Tamariz, constituyente y luego congresista.

El segundo aspecto se refiere al carácter de las nuevas normas respecto a la propia “función legislativa”, que ya se veía disminuida, desde entonces, en diversos ámbitos de su accionar, incluyendo su facultad para tratar materias económicas. Cabe mencionar, puntualmente, algunas de esas limitaciones:

- La inmunidad de los legisladores ya no se aplica a todo el tiempo de su mandato, sino solo para “el tiempo de sus funciones”.
- Se otorga al presidente de la República el derecho de “convocar períodos extraordinarios de sesiones” “de una sola de las cámaras cuando se trate de asun-



ARRIBA: Golpe de 1963 contra C. J. Arosemena. El contralmirante Ramón Castro Jijón, el coronel Luis Cabrera, el teniente coronel de la FAE Guillermo Freile, y sus hombres, asaltan el Palacio de Carondelet. Foto Luis Mejía. AEC.

ABAJO: Un tanque avanza entre los gases lacrimógenos el 11 de julio de 1963, en el derrocamiento de C.J. Arosemena. Foto Luis Pacheco. AEC.



El 25 de mayo de 1967, día de la aprobación de la Constitución, posan numerosos diputados y empleados del Palacio Legislativo. Se destacan, delante, hacia la izquierda: Víctor Hugo Ramírez, Pío Oswaldo Cueva, Carlos Mantilla Ortega, Carlos Arízaga Vega, Asaad Bucaram, primer vicepresidente, Gonzalo Cordero Crespo, presidente de la Asamblea, Andrés F. Córdova, Isabel Robalino, Carlos Cueva, Rodrigo Suárez Morales, general Gustavo Banderas Román. En segunda fila, entre otros, Oswaldo González Cabrera, Julio Corral Borrero, René de la Torre, Francisco Salazar Alvarado, Jorge Proaño, Ernesto Ruiz Arturo, Galo Atiaga Bustillos, Ramiro Cabeza de Vaca, Alfredo Isaías Barquet. AFS.

to exclusivo de ella y lo requiera el interés nacional”, discrecionalidad antes inexistente.

- El referéndum concerniente a lo legislativo “no versa sobre proyectos aprobados por el Congreso, ni entraña cooperación dada a éste”³.
- Respecto a la aprobación de los convenios internacionales, que eran normas legislativas integrantes del orden jurídico de los estados contratantes, la Constitución de 1967 establece una excepción para ciertos “tratados públicos bilaterales”.
- Se eliminaba el Consejo Nacional de Economía, y, si bien se mantenía la Comisión Legislativa Permanente, sus atribuciones serían mermadas, al limitarlas a los casos de emergencia económica.

El proceso estaba en marcha. Se desplazaban, paulatina e imperceptiblemente, las atribuciones, facultades y derechos del principal centro de representación política, y se concentró mayor poder de decisión en el Ejecutivo, desde el que se ejercía dominio político. Este proceso, que empezó durante el período aquí tratado, fue concomitante y paralelo a la creciente participación popular en la vida democrática del Estado expresada en el aumento del cuerpo electoral. Para las elecciones presidenciales de 1968 ya había 1'807.058 personas aptas para votar, medio millón más de potenciales electores que en 1960. Mientras el país experimentaba un ascenso potencial de movilización política efectiva, su principal cen-

tro de representación política sufría un *ajuste* descendente de sus atributos democráticos. Las élites querían curarse en salud.

Un Congreso funcional al *statu quo*

Paralelamente a la elección de Presidente del país, que por quinta ocasión resultó ser José María Velasco Ibarra, se eligió un Congreso bicameral. Ello ocurrió el 2 de junio de 1968.

Pero la elección directa de los miembros del Senado, una cámara con muchos e importantes atributos y responsabilidades, fue parcial (de solo 39 de sus 54 miembros) pues 15 de ellos habían sido designados por medio de un sistema de representaciones funcionales, producto de las nostalgias de los conservadores afectos a ese Estado corporativo tan en boga en Europa en el período de entre-guerras. Esos senadores funcionales representaban a los principales grupos económicos y ocupacionales del país, no al pueblo nación, pues el corporativismo funcional supone que el Estado es solo una autoridad pasiva coordinadora que actúa dando respuestas a los intereses y deseos de los grupos corporativos. Y algunos empresarios lo entendían así.

Fue en virtud de este añejo sistema, de origen medieval, que integraron el Senado, entre otros, Joaquín Orrantía González, gerente de la División de Vehículos de una empresa del magnate Luis Noboa Naranjo, "elegido por el Comercio de la Costa"; y León Febres Cordero, gerente de Harinas del Ecuador, designado por "la Industria de la Costa". Por este método, los empresarios se aseguraron seis puestos en la Cámara Alta: dos por las respectivas cámaras, de Agricultura, Comercio e Industrias, guardando siempre un balance regional Costa-Galápagos/Sierra-Oriente.

Las otras "funciones" que ostentaban y designaban senadores (a través de los llamados "colegios electorales") fueron: la educación pública, la educación privada (en verdad, solo la confesional católica, pues protestantes, judíos, musulmanes y otras congregaciones religiosas que tuviesen centros educacionales privados en el país no eran considerados), las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los medios de comunicación y las academias o sociedades científicas y culturales también designaban un senador funcional, pero éste era escogido no por un colegio electoral reunido en Quito, sino a través de electores provinciales que a su vez habían sido designados por delegados de sus instituciones sectoriales y grupos corporativos en una reunión previa. Colofón de este sistema fue la designación de 4 senadores por los sindicatos de trabajadores de todo tipo: obreros industriales, maestros artesanos, trabajadores del campo y la ciudad, incluyendo empleados públicos. Así llegó la conservadora Isabel Robalino Bolle, abogada ligada a la derecha política, designada senadora funcional por los trabajadores de la Sierra.

Por mandato legal, los senadores funcionales fueron escogidos antes de la elección directa del Congreso Nacional. Con más de un cuarto del tablero ya armado se eligió al res-

ARRIBA: Otto Arosemena Gómez, ex-presidente de Diputados y del Senado, cuando presidente de la República (1966-68) saluda con el arzobispo de Quito, Pablo Muñoz Vega. L.MEJÍA

ABAJO: Julio César Trujillo, diputado conservador en 1966 y 1968, representante en 1979-84. ARN.



El vicepresidente Jorge Zavala brinda con el presidente Velasco Ibarra, el presidente del Senado, Juan A. Illingworth y el presidente de Diputados, Raúl C. Huerta, en 1968. L. MEJÍA



PÁGINA SIGUIENTE:
ARRIBA: Las exportaciones de petróleo, que comenzaron en 1972, cambiaron radicalmente la economía ecuatoriana.
CH. HIRTZ

ABAJO: El dictador Guillermo Rodríguez Lara (1972-76) en un desfile de la FAE. A la izquierda, detrás, Gotardo Valdivieso. A la derecha, el vicealmirante Alfredo Poveda, el general Raúl Cabrera Sevilla, el comandante de la Marina, el canciller Antonio Lucio Paredes, los ministros, de Finanzas, Jaime Moncayo, y de Trabajo, Ramiro Larrea, y el presidente de la Junta de Planificación, Pedro Aguayo. ARN.

to de senadores, que durarían también cuatro años; eran dos por cada una de las diecinueve provincias de tierra firme, y uno por Galápagos. Además, se eligieron todos los ochenta miembros de la Cámara de Diputados, que debían durar dos años en funciones, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

Este Congreso Nacional de 134 miembros debía ser presidido por el vicepresidente de la República. Pero si bien Velasco Ibarra ganó los comicios presidenciales, no corrió la misma suerte su binomio, Víctor Hugo Sicouret Pazmiño. Fue triunfador el más conocido y prominente de los candidatos a la vicepresidencia: Jorge Zavala Baquerizo, binomio del liberal Andrés F. Córdova, pues así lo permitía la elección cruzada de mandatarios en el sistema electoral entonces vigente.

El Congreso debía reunirse en dos períodos de sesenta días (del 6 de marzo al 4 de mayo y del 10 de agosto al 9 de octubre). En los recesos, funcionaba la Comisión Legislativa Permanente, compuesta por cuatro senadores y cinco diputados designados por sus respectivas cámaras, y que gozaba de amplias atribuciones.

Por la composición del Congreso y por la *ipso jure* designación de su presidente, el Ejecutivo, a cargo del viejo caudillo, pronto entró en conflicto, pues el Legislativo no atendía sus pedidos, sobre todo algunos proyectos referentes al agro, actuando —a los ojos de Velasco— como un Congreso obstruccionista, con una cabeza, Zavala Baquerizo, a quien acusó de “conspirador a sueldo”. En respuesta, el Ejecutivo ejerció su capacidad de veto a las pocas iniciativas legislativas. De hecho, solo se destaca la promulgación de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, que no fue vetada por el Presidente.

Representación de origen popular

Elegido por un tercio de los votantes activos en 1968, José María Velasco Ibarra se proclamó dictador el 22 de junio de 1970, con cierto respaldo de las Fuerzas Armadas, luego de dos años en el ejercicio del poder presidencial. El dictador civil echaría nuevamente al Congreso Nacional a receso obligado. Esta vez, tendría lugar un largo aplazamiento de nueve años, debido a que en marzo de 1972 las Fuerzas Armadas “institucionalmente” resolvieron despedir a Velasco Ibarra del cargo, exiliarlo por última vez a Buenos Aires y comenzar una dictadura bajo su directa tutoría. Luego de cuatro años, el 11 de enero de 1976, nuevamente de modo “institucional”, ellas mismas —es decir su



Alto Mando— revocarían del mando supremo del país al general Guillermo Rodríguez Lara. Se instalaría, así, un triunvirato autodenominado Consejo Supremo de Gobierno, encabezado por el militar de mayor antigüedad: el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, que se inauguró en el poder prometiendo un “retorno” a la vida democrática. Para ello, el régimen militar constituyó tres comisiones “legislativas” especiales.

Esas comisiones jurídicas iban a desempeñar una parte central del libreto preparado con el nombre de Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que implicaba una cierta actividad legislativa, pero al margen del Congreso Nacional o de una Constituyente convocada para el efecto. En las dos primeras se prepararían, respectivamente, dos proyectos de Constitución para darle juridicidad a la llamada “democracia de participación pluralista”. En un referéndum, “el pueblo todo” (en verdad, sólo quienes leían y escribían castellano) podía escoger una de esas propuestas. La elección tendría lugar entre el proyecto de Nueva Constitución, de carácter más reformista y democrática, pues creaba, por fin, la institución del sufragio universal, consagraba derechos a los trabajadores y reconocía diversidad en los tipos de propiedad, más allá de la privada capitalista; y el proyecto de la Constitución de 1945 Reformada, que por su molde continuista en el derecho constitucional ecuatoriano, y sin adoptar las reformas tendientes a permitir la mayor participación ciudadana en las decisiones del Estado, concitó el apoyo de las oligarquías y sectores patrimoniales del país.

La tercera comisión tuvo a su cargo confeccionar proyectos de Ley de Partidos Políticos, Ley de Elecciones y Estatuto para el Referéndum. En estas comisiones tuvo una participación destacada, por su capacidad teórica, jurídica y sociológica sobre los temas tratados, el joven dirigente de la Democracia Cristiana ecuatoriana Osvaldo Hurtado Larrea, quien más adelante será electo vicepresidente del Ecuador.

A la par, se abrió un diálogo con partidos, organizaciones sociales, movimientos clasistas, sectores populares, estudiantiles, gremios de la producción, profesionales y otros entes del ámbito nacional. El entusiasmo por volver al régimen democrático fue universal. El principio electivo se convertirá, a la postre, en el sistema político ecuatoriano y en el factor de mayor legitimación política. El hecho mismo de ir a un referéndum para escoger la máxima ley del país era inédito. Para el Ecuador era equiparable, dado su sistema político elitista de antaño, a una experiencia reformadora real. El 15 de enero de 1978, más de 1'800.000 personas acudieron a las urnas y por mayoría escogieron la Nueva Constitución. El pueblo, o casi todo él, se había vuelto legislador soberano. Pocos meses después, el 16 de julio, se celebraron elecciones “para la primera vuelta presidencial”,

El Tribunal del Referéndum entrega su informe a los triunviros.

De izq. a der.: Benjamín Carrión, Camilo Gallegos, Clemente Yerovi, Galo Plaza, Víctor Hugo Garcés, leyendo, coronel Rodríguez Palacios, general Durán Arcenales, vicealmirante Poveda, general de aviación Luis Leoro. 1977. ARN.



El principio electivo se convertirá, a la postre, en el sistema político ecuatoriano y en el factor de mayor legitimación política. El hecho mismo de ir a un referéndum para escoger la máxima ley del país era inédito. Para el Ecuador era equiparable, dado su sistema político elitista de antaño, a una experiencia reformadora real. El 15 de enero de 1978, más de 1'800.000 personas acudieron a las urnas y por mayoría escogieron la Nueva Constitución. El pueblo, o casi todo él, se había vuelto legislador soberano. Pocos meses después, el 16 de julio, se celebraron elecciones “para la primera vuelta presidencial”,

una nueva institución establecida por la Carta aprobada. Jaime Roldós Aguilera y Sixto Durán Ballén fueron los escogidos. Todos los pronósticos, sin discusión alguna, le daban el triunfo al primero en la segunda vuelta. La presión de los sectores oligárquicos para hacer abortar el proceso fue enorme. Si el conservador Durán Ballén renunciaba a participar en la contienda produciría un efecto desarticulador del proceso. Pero él tuvo el buen juicio de continuar en la lucha electoral, y perder, a sabiendas. La segunda vuelta se celebró el 29 de abril de 1979, conjuntamente con las elecciones legislativas, y el binomio Roldós-Hurtado, de la Fuerza del Cambio, triunfó abrumadoramente. El país volvería a tener también su nueva Legislatura, con diputados nacionales y provinciales, que solo pudo instalarse cuando el 10 de agosto de 1979 asumió la presidencia del país Jaime Roldós ante la llamada Cámara Nacional de Representantes.

El Presidente electo no quiso recibir la banda presidencial de manos del dictador saliente. Arquímedes Valdez, un coideario de CFP, miembro de la Legislatura, le ciñó la banda tricolor con su leyenda tradicional: "Mi poder en la Constitución". En este caso, una Constitución aprobada por el legislador supremo: el pueblo.

NOTAS

- 1) Según *Labor del Congreso Nacional*, 1960-61, citado por Pyne, 1976:74.
- 2) Peter Pyne, 1976, "Legislatures and Development. The Case of Ecuador 1960-1961", en *Comparative Political Studies*, Vol.9, N° 1, abril, pp.69-92.
- 3) Véase Ramiro Borja y Borja, 1979, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo I, p. 473.
- 4) Véase Capítulo XVI, "Crisis en las cumbres (1966-1972)", de Rafael Quintero y Erika Silva, en *Ecuador: una Nación en Ciernes*, Quito, Editorial Universitaria, 4ta. ed., Tomo 2, pp. 319-368.



Abdón Calderón Muñoz, "el Fiscal del Pueblo", asambleísta del 66, candidato presidencial del FRA, asesinado por sicarios de la dictadura el 29 de noviembre de 1978. Portada de la revista *Vistazo*.

Alto Mando— revocarían del mando supremo del país al general Guillermo Rodríguez Lara. Se instalaría, así, un triunvirato autodenominado Consejo Supremo de Gobierno, encabezado por el militar de mayor antigüedad: el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, que se inauguró en el poder prometiendo un “retorno” a la vida democrática. Para ello, el régimen militar constituyó tres comisiones “legislativas” especiales.

Esas comisiones jurídicas iban a desempeñar una parte central del libreto preparado con el nombre de Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que implicaba una cierta actividad legislativa, pero al margen del Congreso Nacional o de una Constituyente convocada para el efecto. En las dos primeras se prepararían, respectivamente, dos proyectos de Constitución para darle juridicidad a la llamada “democracia de participación pluralista”. En un referéndum, “el pueblo todo” (en verdad, sólo quienes leían y escribían castellano) podía escoger una de esas propuestas. La elección tendría lugar entre el proyecto de Nueva Constitución, de carácter más reformista y democrática, pues creaba, por fin, la institución del sufragio universal, consagraba derechos a los trabajadores y reconocía diversidad en los tipos de propiedad, más allá de la privada capitalista; y el proyecto de la Constitución de 1945 Reformada, que por su molde continuista en el derecho constitucional ecuatoriano, y sin adoptar las reformas tendientes a permitir la mayor participación ciudadana en las decisiones del Estado, concitó el apoyo de las oligarquías y sectores patrimoniales del país.

La tercera comisión tuvo a su cargo confeccionar proyectos de Ley de Partidos Políticos, Ley de Elecciones y Estatuto para el Referéndum. En estas comisiones tuvo una participación destacada, por su capacidad teórica, jurídica y sociológica sobre los temas tratados, el joven dirigente de la Democracia Cristiana ecuatoriana Osvaldo Hurtado Larrea, quien más adelante será electo vicepresidente del Ecuador.

A la par, se abrió un diálogo con partidos, organizaciones sociales, movimientos clasistas, sectores populares, estudiantiles, gremios de la producción, profesionales y otros entes del ámbito nacional. El entusiasmo por volver al régimen democrático fue universal. El principio electivo se convertirá, a la postre, en el sistema político ecuatoriano y en el factor de mayor legitimación política. El hecho mismo de ir a un referéndum para escoger la máxima ley del país era inédito. Para el Ecuador era equiparable, dado su sistema político elitista de antaño, a una experiencia reformadora real. El 15 de enero de 1978, más de 1'800.000 personas acudieron a las urnas y por mayoría escogieron la Nueva Constitución. El pueblo, o casi todo él, se había vuelto legislador soberano. Pocos meses después, el 16 de julio, se celebraron elecciones “para la primera vuelta presidencial”,

El Tribunal del Referéndum entrega su informe a los triunviros.

De izq. a der.: Benjamín Carrión, Camilo Gallegos, Clemente Yerovi, Galo Plaza, Víctor Hugo Garcés, leyendo, coronel Rodríguez Palacios, general Durán Arcentales, vicealmirante Poveda, general de aviación Luis Leoro. 1977. ARN.



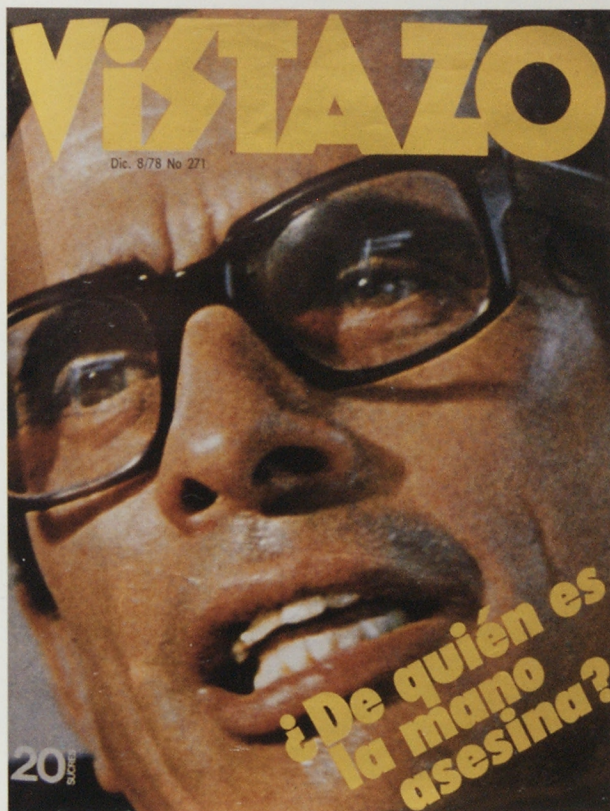
El principio electivo se convertirá, a la postre, en el sistema político ecuatoriano y en el factor de mayor legitimación política. El hecho mismo de ir a un referéndum para escoger la máxima ley del país era inédito. Para el Ecuador era equiparable, dado su sistema político elitista de antaño, a una experiencia reformadora real. El 15 de enero de 1978, más de 1'800.000 personas acudieron a las urnas y por mayoría escogieron la Nueva Constitución. El pueblo, o casi todo él, se había vuelto legislador soberano. Pocos meses después, el 16 de julio, se celebraron elecciones “para la primera vuelta presidencial”,

una nueva institución establecida por la Carta aprobada. Jaime Roldós Aguilera y Sixto Durán Ballén fueron los escogidos. Todos los pronósticos, sin discusión alguna, le daban el triunfo al primero en la segunda vuelta. La presión de los sectores oligárquicos para hacer abortar el proceso fue enorme. Si el conservador Durán Ballén renunciaba a participar en la contienda produciría un efecto desarticulador del proceso. Pero él tuvo el buen juicio de continuar en la lucha electoral, y perder, a sabiendas. La segunda vuelta se celebró el 29 de abril de 1979, conjuntamente con las elecciones legislativas, y el binomio Roldós-Hurtado, de la Fuerza del Cambio, triunfó abrumadoramente. El país volvería a tener también su nueva Legislatura, con diputados nacionales y provinciales, que solo pudo instalarse cuando el 10 de agosto de 1979 asumió la presidencia del país Jaime Roldós ante la llamada Cámara Nacional de Representantes.

El Presidente electo no quiso recibir la banda presidencial de manos del dictador saliente. Arquímedes Valdez, un coideario de CFP, miembro de la Legislatura, le ciñó la banda tricolor con su leyenda tradicional: "Mi poder en la Constitución". En este caso, una Constitución aprobada por el legislador supremo: el pueblo.

NOTAS

- 1) Según *Labor del Congreso Nacional*, 1960-61, citado por Pyne, 1976:74.
- 2) Peter Pyne, 1976, "Legislatures and Development. The Case of Ecuador 1960-1961", en *Comparative Political Studies*, Vol.9, N° 1, abril, pp.69-92.
- 3) Véase Ramiro Borja y Borja, 1979, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo I, p. 473.
- 4) Véase Capítulo XVI, "Crisis en las cumbres (1966-1972)", de Rafael Quintero y Erika Silva, en *Ecuador: una Nación en Ciernes*, Quito, Editorial Universitaria, 4ta. ed., Tomo 2, pp. 319-368.



Abdón Calderón Muñoz, "el Fiscal del Pueblo", asambleísta del 66, candidato presidencial del FRA, asesinado por sicarios de la dictadura el 29 de noviembre de 1978. Portada de la revista *Vistazo*.

VII

Veinticinco años
de democracia

*Simón Pachano
Nina Pacari
Miryam Garcés*



En el Chota, enternados y risueños, Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado participan en la campaña electoral que los llevó al poder en 1979. ARN.

Fragmentación y personalización de la política

Simón Pachano

El Congreso Nacional es una vitrina expuesta ante la opinión pública. No puede ser de otro modo cuando se vive en un régimen democrático (o que trata de serlo) y cuando es la institución que recoge de mejor manera la diversidad del país y expresa en su composición la voluntad popular. Es, como todos los parlamentos del mundo, una pantalla en la que el ciudadano común puede ver el día a día de quienes ha escogido como sus representantes y en la que le es posible diferenciar los aspectos positivos de los negativos en el desempeño de sus funciones. La pluralidad en la representación y la amplia gama de temas que debe abarcar dentro de su competencia, le convierten en la entidad que está sujeta en mayor medida al escrutinio cotidiano y, por lo tanto, en la más polémica dentro de la institucionalidad democrática. A diferencia del Ejecutivo, donde hay un solo ganador, aquí cada ciudadano tiene la oportunidad de contar con cierto espacio y exigir el cumplimiento de sus expectativas.

En síntesis, en el Congreso se expresa mejor que en cualquier otra instancia la tensión entre la expresión de la voluntad popular y la toma de decisiones o, lo que es lo mismo, entre la función de representación y la de ejercicio de gobierno en el sentido más amplio del término. El ciudadano común y corriente, ya sea como individuo aislado o agrupado en múltiples formas de organización, espera que sus intereses se encuentren adecuadamente representados en el recinto legislativo y que, a la vez, desde éste provengan las soluciones a sus demandas. A pesar de constituir la esencia de la idea de la representación democrática, esta

Elección de León Roldós como Vicepresidente de la República, días después del fallecimiento de su hermano Jaime Roldós, en mayo de 1981. A la derecha, Abdalá Bucaram. ARN.



Jaime Hurtado, candidato a la Vicepresidencia de la República en 1978, interviene en una concentración del MPD. Al año siguiente sería elegido representante a la Cámara. Morirá asesinado a poca distancia del Congreso en 1999. ARN.



doble percepción del Congreso no deja de provocar una serie de problemas. De manera especial, por el lado de la representación se alimenta la esperanza de ver los intereses propios directamente expresados en la arena política, y por el lado de la gestión, se quiere ver resultados concretos bajo la forma de obras y de recursos. Ninguna de las dos aspiraciones puede ser satisfecha porque no están dentro del carácter de las funciones y atribuciones parlamentarias. Inevitablemente, esto supera la capacidad de respuesta del Legislativo e incluso le obliga a caminar por una vía que no es la que le corresponde dentro del ordenamiento jurídico y político nacional. Sin embargo, esas percepciones han pesado significativamente a la hora de evaluar su desempeño, lo que ha contribuido a configurar una imagen negativa entre una ciudadanía que espera resultados que deben provenir desde otros espacios (Ejecutivo, municipios, consejos provinciales).



De pie, el bloque de la ID reclama en la Cámara de Representantes de 1979; están Xavier Ledesma, Manuel Córdova, Rodrigo Borja y Raúl Baca; delante, Aurelio Carrera del Río y Carlos Julio Arosemena, del Partido Nacionalista Revolucionario. ARN.



*Impresionante foto de Luis Mejía publicada en **Vistazo**: Manuel Córdova, diputado de la ID, cae fulminado por un infarto en plena intervención en el Congreso de 1980.*

Una segunda imagen generalizada se ha formado por la actuación de sus integrantes. Periodistas, observadores más parciales que imparciales, analistas de la más amplia gama y el ciudadano de a pie han destacado la virulencia de los integrantes del Congreso como la característica central de este órgano básico del ordenamiento democrático. Hay quienes la atribuyen a la idiosincrasia ecuatoriana, otros prefieren aludir a la cultura política, y no faltan los que encuentran su origen en el tortuoso mural –de discutible estética y de ingenua interpretación histórica y política– que sirve de telón de fondo del hemiciclo. Por alguna razón, que aparentemente debería ser explicada por psicólogos pero que en realidad es materia de sociólogos y politólogos, el mencionado rasgo ha copado la percepción generalizada sobre esta institución, hasta el punto de convertirse prácticamente en su sinónimo. *Congreso* y *enfrentamiento* han llegado a formar una pareja indisoluble en la imagen que la colectividad ha hecho de ese espacio concebido para legislar y fiscalizar, pero también –y sobre todo– para debatir y confrontar ideas.



Carlos Feraud Blum, ministro de Gobierno interpelado y destituido en 1981, fue electo diputado nacional y alcanzó la vicepresidencia del Congreso. ARN.

Lo primero que cabe decir al respecto es que se trata de una imagen distorsionada, en el mejor de los casos equivocada, y, en el peor de ellos, malintencionada. Dejando por el momento de lado esta última posibilidad, cabe detenerse brevemente en las primeras y preguntarse por las razones del equívoco y la distorsión. Ese es el objetivo de este capítulo, que pretende por lo tanto no solamente describir y analizar la trayectoria y las funciones del Congreso Nacional dentro del actual período democrático, sino también reflexionar sobre la manera en que esa trayectoria y esas funciones han sido interpretadas por la ciudadanía.

El proceso de transición

Mucho se ha insistido en que el último retorno al régimen democrático marcó el fin del gobierno militar más largo de la historia nacional, pero poca atención se ha puesto en su condición de hito que señaló la culminación del período de inestabili-

dad política iniciado en 1961. Si se considera que éste a su vez recibió la herencia de la larga etapa de agitación que vivió el país entre 1925 y 1948, en que mes tras mes, semana tras semana e incluso día tras día se sucedían gobiernos elegidos y regímenes de facto, se tiene una idea más adecuada de la magnitud de esa inestabilidad y, por consiguiente, de la importancia que tuvo la reinstauración de un régimen democrático.

Las cifras hablan claramente cuando señalan que en los 23 años comprendidos entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos, de los cuales solamente tres tuvieron su origen en elecciones directas, doce correspondieron a encargados del poder, ocho fueron dictaduras y cuatro resultaron de la decisión de asambleas constituyentes. Debió promediar el siglo XX para que, entre 1948 y 1961, el país pudiera disfrutar del primer período de estabilidad constitucional de su historia. Sin embargo, después de este paréntesis se instaló nuevamente la incertidumbre, con la destitución de un presidente y la consecuente sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un Presidente interino (1966), la conformación de una Asamblea Constituyente, el nombramiento de otro presidente interino (1967), la elección de un Presidente por votación popular (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972).

Paralelamente, para bien o para mal, la economía y la sociedad habían sufrido transformaciones significativas que, como corresponde a cualquier país que asienta su desarrollo en el sector primario, estuvieron estrechamente asociadas al destino de un producto específico. En la década de 1920 ocurrió el

desplome de la producción cacao-tera, que acarrió la debacle del incipiente sector financiero y abrió paso a la desocupación, al hambre, al malestar social y a la convulsión. Entre los cuarentas y sesentas, el banano se encargó de poner la dosis de esperanza en una sociedad que comenzaba a abandonar lentamente el campo para asentarse en unas ciudades que los visitantes extranjeros apenas consideraban aldeas con algún servicio básico y de vida casa adentro. Designios insondables del mercado mundial y plagas de por medio, también el banano entró en el tobogán de la crisis, aunque había dejado cambios perceptibles en lo alto y lo bajo de la sociedad. Pero habría que esperar hasta los años setentas para saber que el flujo de petróleo serviría no solamente para conceder el rango de héroe a un barril del viscoso elemento, sino también para constatar que nunca más la sociedad ecuatoriana sería lo que fue.

Quedaba claro que el largo y tortuoso camino –que por fin parecía desembocar en un desconocido nivel de bienestar que a su vez podría dar vida a una amplia clase media– debía expresarse en nuevas formas políticas. Los cambios ocurridos en la sociedad hacían necesaria una nueva institucionalidad en la que pudieran no solamente expresarse sino también gobernarse los nuevos grupos sociales. Así, a pesar de que no se constituyó una clara demanda desde la sociedad, sí se creó una corriente favorable a la democratización, que para ese momento era vista fundamentalmente como el traspaso del poder de los militares a los civiles. El objetivo central pasó a ser alguna forma de gobierno que permitiera la administración de la economía y que instaurara reglas apropiadas para la nueva situación. Una sociedad que había vivido cambios profundos y que se sentía embarcada en el tren de la modernización, buscaba la manera de expresarse políticamente y de gobernarse de acuerdo con las nuevas condiciones. Quizás eso fue lo que determinó que la mayor parte de sectores sociales y políticos aceptaran el último acto de la tutela militar y se sumaran al proceso de retorno al orden constitucional.

Desde esa perspectiva se estructuró una corriente favorable a la instauración de un régimen democrático, sin importar que éste viniera desde la misma cúpula del régimen militar. Salvo contadas excepciones, la mayor parte de fuerzas políticas –proscritas hasta ese momento por el gobierno de facto–, así como las organizaciones sociales, sindicales y gremiales apoyaron el proceso denominado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Este incluyó el diseño



León Febres Cordero, el político más influyente de los últimos 25 años de democracia, se convirtió en figura nacional con la interpelación de "las muñecas de trapo" al ministro Carlos Feraud Blum, en 1981. AEC



“Llenar San Francisco” fue la meta de las campañas electorales hasta los años 90. Aquí, concentración de la ID en 1984. ARN.

PÁGINA SIGUIENTE:

ABAJO: Congreso de 1984. De izq. a der., en primera fila, los social-cristianos Sixto Durán Ballén, César Acosta Vásquez, Eduardo Carmignani y Ramón Torres Pazmiño; detrás, entre otros: Álvaro Pérez, Carlos Luis Plaza Aray, liberales, Iván Castro Patiño, FRA, y Alejandro Carrión, ID; más atrás, Simón Bustamante, DP. ARN.

cuidadoso de mecanismos y procedimientos institucionales que, para ponerse a la par de los tiempos que corrían, habrían de ser sometidos a la aprobación popular por medio del novedoso mecanismo del referéndum. Era evidente que el país asistía a cambios significativos también en el nivel político.

De manera fundamental, la nueva situación tendía a expresarse en los ámbitos centrales del sistema político, esto es, en el Ejecutivo y en el Congreso. Dado que se encontraba en juego el modelo de organización económica y política, resultaba inevitable que las nuevas fuerzas sociales buscaran el acceso a ellos ya que allí se definirían las condiciones de asignación de los recursos. Por ello, de ahí en adelante la competencia política se orientó hacia esos espacios. Los partidos, convertidos en los principales (y, por largo tiempo, únicos) vehículos de la representación política, hicieron de la presidencia de la República y del acceso al Congreso su razón de existir.

En consecuencia, las condiciones del país llevaban a fomentar un conjunto muy amplio de expectativas en torno a la acción de ambos poderes del Estado, apuntando de manera particular al Congreso Nacional. Considerado como la instancia por excelencia de la representación política —como en efecto lo es—, hacia él han confluído las demandas de la ciudadanía en búsqueda de soluciones a la más amplia gama de problemas, con los resultados anotados antes.

La agenda legislativa

Es verdad que a lo largo de la historia nacional había sucedido algo similar, pero en esta ocasión tenía connotaciones diferentes ya que en realidad se encontraba en juego la definición del modelo económico del país. En este sentido, el proceso de transición aludía no solamente al tránsito a la democracia desde un gobierno de facto, sino también a la construcción y consolidación de una determinada organización de la economía. Cabe recordar que bajo el último gobierno militar se había estructurado un esquema económico caracterizado por la alta dependencia de la renta petrolera y por la intervención directa del Estado, que era desde donde finalmente se definían las condiciones de la asignación de recursos.

Esto tuvo dos consecuencias en términos políticos. En primer lugar, canalizaba todos los esfuerzos políticos (de los partidos, pero también del resto de actores) hacia la captación de espacios en los niveles que cuentan con atribuciones para asignar esos recursos, es decir, el Ejecutivo y el Congreso. La parte más visible de este proceso es, sin duda, la definición de la estructura del presupuesto estatal, pero hay una parte menos evidente que está conformada por un conjunto de instituciones públicas en cuya conformación participan las dos funciones del Estado. Por lo tanto, una fuerte presencia en el Congreso puede ofrecer condiciones favorables, incluso para los partidos que quedan fuera del Ejecutivo, para incidir en la orientación económica.

En segundo lugar, debido a que desde los primeros años de retorno a la democracia el país vivió los estragos de la crisis que afectó a toda América Latina, la agenda política incluyó como punto central la definición de un modelo económico alternativo. Como se vio a lo largo y ancho del continente, los problemas económicos no se reducían a desajustes pasajeros en algunas variables macroeconómicas, sino que expresaban el agotamiento del esquema de desarrollo vigente por casi cuatro décadas. Por consiguiente, al nuevo orden político le correspondió optar entre la conservación del modelo anterior o la sustitución por uno nuevo, lo que significaba tomar decisiones de mayor trascendencia que las que se refieren únicamente al manejo cotidiano de la economía o a la recuperación del equilibrio perdido por problemas pasajeros. Adicionalmente, una situación de esta naturaleza coloca en el centro de la contienda los intereses de los diversos grupos sociales, ya que en el proceso de reestructuración existen ineludiblemente beneficiados y perjudicados.

Rodolfo Baquerizo, del CFP, y Heinz Moeller, del CID, dialogan en la Cámara Nacional de Representantes 1979-84. ARN.





El Presidente del Congreso, Raúl Baca, impone la banda presidencial a León Febres Cordero el 10 de agosto de 1984. A la izq. el Presidente saliente Osvaldo Hurtado; a la derecha, el vicepresidente Blasco Peñaherrera. ARN

condiciones tuviera un espacio cada uno de los diversos sectores sociales. De este modo, la actividad del Congreso se ha caracterizado por la influencia de los intereses económicos y sociales que pugnan por alcanzar condiciones favorables en la asignación de recursos.

De manera inevitable, esto ha incidido en el funcionamiento del organismo legislativo, ya que ha sido uno de los factores centrales en la definición de su agenda. Además de abocarse a la tarea de construir todo el andamiaje legal que necesitaba el nuevo ordenamiento político, el Congreso ha debido destinar gran parte de su tiempo al tratamiento de los aspectos económicos. Alrededor de las dos terceras partes de los proyectos de ley que ha tratado en los últimos veinticinco años han tenido contenido económico¹. Es importante destacar que una alta proporción de esos proyectos económicos ha surgido desde el mismo Congreso, lo que habla de la importancia de su iniciativa en esta materia.

Por todo ello, a diferencia de buena parte de los países de América Latina en los que dentro de la agenda política tuvieron mayor relevancia los aspectos políticos, especialmente los referidos a los derechos de los ciudadanos, en Ecuador han predominado los temas económicos. Se podría sostener que la explicación se encuentra en el peso de la crisis, lo que es sólo parcialmente cierto ya que también los otros países debieron enfrentar situaciones similares y, como se ha señalado, el debate económico no ocupó en ellos sino en contadas excepciones el lugar central. Por lo tanto, es necesario preguntarse por las causas que determinaron que el Ecuador se alejara de aquella tendencia y que llevara, entre otros resultados, a que el Congreso tuviera a lo económico como su actividad central en detrimento de las funciones de carácter político y legislativo.

Posiblemente, la respuesta se halle en dos niveles que están estrechamente vinculados. Por un lado, la sucesión de gobiernos débiles, sin capacidad para impulsar políticas económicas de largo alcance que pudieran ofrecer soluciones estables y definitivas a la crisis. Por otro, la excesiva fragmentación del Congreso, que ha sido un obstáculo de mucho peso para la configuración de alianzas o coaliciones que sustenten a los gobiernos. Ambos factores han sido fundamentales para mantener las reformas económicas como materias siempre pendientes, lo que constituye precisamente una de las características más destacadas del proceso ecuatoriano de los últimos veinticinco años. Mientras en la mayoría de países latinoamericanos se establecieron acuerdos para llevar adelante reformas económicas, en Ecuador ha resultado imposible conseguirlos.

Esto explica en gran medida que desde el año 1981, cuando se hizo evidente la crisis y se tomaron las primeras medidas económicas, se haya repetido el mismo proceso de ajuste y retroceso. Todos los gobiernos, sin excepción, se han



inaugurado con una serie de reformas económicas –de similar orientación en los aspectos básicos–, que fueron duramente resistidas por el resto de partidos políticos (incluso los que en su momento habían impulsado medidas similares), y todos ellos terminaron por echar marcha atrás. Como se verá más adelante, ningún Presidente electo contó con mayoría parlamentaria, pero tampoco algún partido de oposición pudo obtener esa mayoría. Este ha sido un factor determinante de esa tendencia de avance-retroceso que, en lo que aquí interesa, ha tenido serias repercusiones para el trabajo legislativo.

La conformación del Congreso Nacional

Cuando se diseñó el actual ordenamiento constitucional se estableció al Congreso como un organismo unicameral. Aunque tres Constituciones anteriores (1830, 1851, 1945) habían instaurado Congresos de este tipo, la tradición del país era más bien la del bicameralismo que había sido establecido por catorce Constituciones (1843, 1845, 1846, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1946, 1967). Aún más, a lo largo del siglo XX solamente la Constitución expedida en el año 1945, que tuvo efímera duración, se inclinó por el Parlamento de una sola cámara. Por consiguiente, tanto en número de Cartas políticas como en la cantidad de años ha predominado el bicameralismo. Se puede afirmar, entonces, que la Constitución de 1978 vino a alterar una tradición fuertemente asentada y que se trató de una innovación de importancia no solamente dentro del funcionamiento del organismo legislativo, sino también en las relaciones de éste con los otros poderes del Estado y con la sociedad.

La unicameralidad fue vista como un mecanismo adecuado para lograr mayor agilidad en el desempeño legislativo, lo que quiere decir que se dio mucha importancia a la eficacia en la tarea de promulgación de nuevas leyes y en la reforma de las existentes. Sin embargo, quienes se han opuesto a este diseño institucional generalmente han argumentado que lo que se puede ganar en eficacia

Esta foto espectacular recorrió el mundo: el diputado liberal Carlos Luis Plaza, con pistola al cinto, golpea al empedista Lenín Rosero. A la derecha está Jorge Moreno del MPD; delante, volteando a ver, Carlos Feraud Blum. Congreso de 1984-86. R. ZAPATA.

Sentados, de izq. a der.: Antonio Rodríguez, ID, Marcelo Quevedo, PC, Edgar Molina, FRA, Enrique Ponce Luque, PSC, Solón Espinoza, contralor, Javier Espinoza, ministro de Energía, Jorge Zavala, ID. ARN.



El Presidente del Congreso, Wilfrido Lucero, recibe al comandante Fidel Castro, invitado a la posesión de Borja, en agosto de 1988. F. SANDOVAL

*PÁGINA SIGUIENTE:
ARRIBA: Cecilia Calderón, diputada desde 1988 a 1992, y de 1998 a 2002. ARN*

ABAJO: Jamil Mahuad, diputado de la DP en los períodos 1986-88 y 1990-92, pasó a ser alcalde de Quito y Presidente de la República en 1998. ARN

no compensa lo que se pierde en la profundidad del debate. Así mismo, señalan que la unicameralidad no es un buen mecanismo para la función de fiscalización y control ya que no permite diferenciarla de la función de legislación, en tanto no existen instancias específicamente destinadas a cada uno de esos fines. Sin embargo, el diseño constitucional se ha mantenido, lo que —dicho sea de paso— se encuentra dentro de una tendencia que ha ganado espacio en América Latina debido a que varios países lo adoptaron, dentro de la ola de democratización que se inició en los ochentas y de la cual Ecuador fue pionero.

Una innovación adicional fue la diferenciación entre diputados nacionales y diputados provinciales, establecida sobre la base de su ámbito de elección. Para los primeros se utilizaba un único distrito nacional; para los otros se utiliza cada una de las provincias como distrito electoral. El número de los nacionales se fijó en doce, pero se lo incrementó a veinte en el año 1998, y se los eliminó desde el año 2002, de manera que el Congreso pasó a constituirse únicamente por diputados provinciales. El número de estos últimos ha variado a lo largo del tiempo debido al incremento poblacional, ya que la asignación de puestos a cada provincia depende parcialmente de la población asentada en ellas (sobre la base de un número fijo por provincia, que inicialmente fue uno y después se incrementó a dos). Adicionalmente, su magnitud ha variado debido a reformas introducidas a lo largo del período, esto es, por decisiones políticas que en la mayoría de los casos han obedecido al objetivo de mejorar los niveles de representatividad, pero también por presiones de determinadas provincias (especialmente de las más pequeñas).

La utilización de la provincia como distrito electoral ha derivado en un conjunto de problemas para el funcionamiento del Congreso y para el sistema político en su conjunto. En primer lugar, se ha creado la ficción de una representación provincial, esto es, del diputado como representante de un territorio determinado, por lo tanto con la obligación de representar los intereses de ese espacio. Esto desdice la propia definición constitucional de los diputados como representantes de la nación, que deben actuar en función de los intereses nacionales. Del mismo modo, es contradictorio con el carácter unitario del Estado ecuatoriano. La representación territorial se justifica, e incluso es necesaria, en estados federales y autonomistas, pero tiene muy poca cabida en estados unitarios donde la representación es esencialmente política. Adicionalmente, va en

La utilización de la provincia como distrito electoral ha derivado en un conjunto de problemas para el funcionamiento del Congreso y para el sistema político en su conjunto. En primer lugar, se ha creado la ficción de una representación provincial, esto es, del diputado como representante de un territorio determinado, por lo tanto con la obligación de representar los intereses de ese espacio. Esto desdice la propia definición constitucional de los diputados como representantes de la nación, que deben actuar en función de los intereses nacionales. Del mismo modo, es contradictorio con el carácter unitario del Estado ecuatoriano. La representación territorial se justifica, e incluso es necesaria, en estados federales y autonomistas, pero tiene muy poca cabida en estados unitarios donde la representación es esencialmente política. Adicionalmente, va en

sentido contrario al espíritu de la representación democrática moderna que busca evitar los mandatos vinculantes, esto es, la representación directa de intereses. Por todo ello, éste ha sido el camino para que buena parte de los diputados ponga por encima los intereses provinciales (o de grupos específicos de la provincia de su elección) y deje en un plano secundario las definiciones e identidades políticas. Con ello se ha reducido la posibilidad de legislar en función del conjunto del país y se ha contribuido a la erosión de la disciplina partidista.

En segundo lugar, dado el diverso volumen poblacional de las provincias, se ha alimentado la desproporción entre número de electores y número de diputados. Existe una gran brecha entre las provincias en términos de la relación entre votantes y diputados. En los extremos se sitúan Guayas y Galápagos, donde esa relación es de casi ciento veinte mil electores por cada diputado en la primera provincia, y de apenas cinco mil por uno en la segunda, es decir, una diferencia de más de veinticuatro veces. Obviamente, esta modalidad sobrerrepresenta a las provincias pequeñas y subrepresenta a las de mayor población. También se hace evidente un claro desbalance en términos de las posibilidades de obtención de escaños parlamentarios, ya que en una provincia como Galápagos y las de la Amazonía es posible obtener el primer puesto con un total de doscientos o trescientos votos, en tanto que en Guayas hacen falta por lo menos sesenta mil votos para conseguir el último puesto. De esta manera, si las provincias se han utilizado para facilitar la distribución de los escaños parlamentarios entre los electores, este objetivo ha fracasado ya que se ha obtenido un resultado muy distante del buscado.

En tercer lugar, la utilización de la provincia como distrito electoral ha perjudicado a la población asentada en la Costa, que es la región con mayor cantidad de población. Ello ocurre debido a que, como se señaló antes, el primer criterio para definir la cantidad de diputados es el de asignar un número fijo similar para cada una de las provincias. Dado que en esa región se encuentran únicamente cinco provincias, cuenta con una base fija de diez diputados, mientras que la Sierra, con diez provincias, tiene una base de veinte diputados y la Amazonía y Galápagos, con seis provincias, cuentan con una base de doce diputados (a los que, en cada caso, se suman los que corresponden al número de habitantes). El mayor volumen de la población de la Costa no es suficiente para compensar esta base inicial, de modo que con 49,5% del padrón electoral apenas elige a 39% de los diputados, mientras que las provincias amazónicas y Galápagos eligen a 14% de los diputados con solamente 4,0% de los votantes.

Como se señaló antes, el tamaño del Congreso ha variado por las reformas que se han introducido a lo largo del período. En el año 1983, antes de concluir el primer período presidencial y legislativo de la nueva fase democrática, se realizó una



Seis ex-presidentes del Congreso se reúnen en 1993: Edelberto Bonilla, Fabián Alarcón, Wilfrido Lucero (hablando), Gary Esparza, Raúl Baca y Andrés Vallejo.
F. SANDOVAL



Enrique Ayala, diputado socialista por Imbabura entre 1986-92, será reelecto en 2002. A la izquierda, Manuel Salgado; delante, Raúl Patiño. AEA

reforma constitucional que redefinió su estructura y funcionamiento al introducir distinciones entre los diputados nacionales y los provinciales. Fundamentalmente, se diferenció el período de duración de cada uno de ellos, alterándose el calendario electoral. Para los diputados nacionales se estableció un período de cuatro años y para los provinciales de dos años (en lugar del período de cinco años que regía para ambos tipos de diputados). Esto derivó en que, además de renovarse en su totalidad cada cuatro años, debía elegirse alrededor de 85% de ellos cada dos años. Si a

esto se añade la prohibición de reelección inmediata, vigente por más de quince años, y la renovación anual de sus autoridades así como de las comisiones legislativas, se puede comprender la enorme dificultad para lograr la estabilidad necesaria para el cumplimiento de sus funciones. La continuidad en el trabajo legislativo se veía seriamente impedida, así como también era muy reducida o prácticamente inexistente la posibilidad de contar con políticos que hicieran carrera legislativa. Además de los problemas señalados, es evidente que esto constituyó un elemento de presión muy fuerte sobre los partidos políticos y una de las causas de declinación del nivel de calificación de los candidatos.

Algunos de estos problemas fueron parcialmente superados cuando se permitió la reelección inmediata, pero otros se mantuvieron. De manera especial, la inestabilidad que se derivaba del cambio de más de las cuatro quintas partes de los integrantes del Congreso no fue controlada sino cuando se eliminaron las elecciones de medio período. Sin embargo, el mecanismo escogido como solución no fue el más adecuado ya que se profun-

dizaron otros de los problemas señalados, especialmente los que hacen referencia a la representación territorial.

En efecto, después de múltiples reformas, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente de 1997-1998 estableció una nueva estructura, que incluyó la eliminación de los diputados nacionales, el incremento del número de los diputados provinciales, la eliminación de las elecciones de medio período y una modalidad radicalmente diferente para la elección de las autoridades parlamentarias. Cada una de estas medidas tuvo varios efectos.

Así, la eliminación de los diputados nacionales contribuyó a profundizar el problema que ha sido señalado antes. Sin un elemento de cohesión nacional, que de al-

guna manera estaba dado por los diputados nacionales, el Congreso pasó a convertirse en el agregado de intereses provinciales o locales. Adicionalmente, alimentó el proceso de regionalización o de provincialización de los partidos, que venía haciéndose evidente desde algún tiempo atrás. Al reducirse la contienda electoral a los límites provinciales se incrementaron los incentivos para la reclusión de los partidos en esos espacios, pudiendo incluso llegar a abandonar –en términos electorales– el espacio nacional. Entre los múltiples efectos de esta reducción territorial cabe destacar la mayor vinculación con los intereses locales, lo que, como se ha dicho, afecta a las posibilidades de legislar en función de los intereses nacionales.

El incremento del número de diputados provinciales obedeció en parte, como se ha mencionado, a la presión de las provincias de menor población y tuvo como objetivo mejorar la representatividad de la ciudadanía o, lo que es lo mismo, establecer una mejor relación entre el número de habitantes (o de electores) y el de representantes. Sin embargo, debido a que se utiliza a la provincia como distrito electoral y dado que las provincias tienen tamaños muy diversos, es casi imposible obtener la proporcionalidad adecuada en todo el territorio nacional. Menos aún cuando se incrementó el número de legisladores que se eligen en las provincias pequeñas, con lo que se profundizaron las brechas ya señaladas. En este sentido, aunque el tamaño del Congreso ecuatoriano se encuentra dentro de los parámetros que podrían considerarse como estándar para países de similar volumen poblacional, sigue siendo bastante pequeño para lograr la proporcionalidad en la representación de las provincias.

La eliminación de las elecciones de medio período puede ser vista como una medida positiva en tanto ha contribuido a reducir la inestabilidad y de esa manera le ha proporcionado horizontes de más largo plazo a la actividad parlamentaria. Sin embargo, no han faltado los cuestionamientos por parte de quienes sostienen que con ella se ha vuelto extremadamente rígido el juego político. Se aduce, adicionalmente, que la erosión de la credibilidad de quienes ejercen funciones públicas, en este caso de los diputados, afecta al Congreso en su conjunto y que por consiguiente es necesaria la renovación de medio período. No obstante, en un balance entre la estabilidad y la renovación es obvio que la primera tiene más importancia para el desempeño de las funciones. Así mismo, ha contribuido a introducir criterios de mediano y de largo plazo en la política, especialmente en la actividad legislativa, lo que se traduce en incremento de sus niveles de eficiencia y eficacia.

La nueva modalidad de elección de las autoridades consiste básicamente en la preasignación de los principales cargos directivos y en su renovación cada dos años, en vez de su elección anual, como ocurría según la Constitución de 1978. Lo fundamental de esta nueva forma de selección es la vinculación que se establece con los votos obtenidos por los diversos partidos o listas. Así, en los dos pri-



Marco Proaño Maya, varias veces legislador por Imbabura, como presidente de la Comisión de lo Civil y Penal entrega a Gil Barragán, vicepresidente del Congreso, las reformas al Código Civil y al Código Penal. Le acompaña Álvaro Pérez, diputado socialcristiano, que fuera alcalde de Quito. FS.



meros años le corresponde al partido más votado ocupar la presidencia, mientras que en los dos años siguientes debe ocuparla el partido que hubiera obtenido la segunda votación en las urnas. La primera vicepresidencia la ejerce el segundo partido durante los dos primeros años, y el primer partido en los dos años siguientes. Por lo tanto, ellos se alternan en ambos cargos a lo largo de los cuatro años. La tercera vicepresidencia le corresponde a cualquiera de los demás partidos, tanto en los dos primeros como en los dos últimos años. Las personas que ocupan esos tres cargos deben ser escogidas siempre mediante elección por parte del conjunto del Congreso, de manera que existe una combinación entre preasignación y elección.

Esta modalidad fue introducida con el fin de evitar los problemas que en varias ocasiones se habían producido en la elección de las autoridades. Debido a la fragmentación del Congreso así como por el grado de polarización existente entre las fuerzas políticas, no fue posible llegar a acuerdos bajo la forma anterior que dejaba la selección de las autoridades en manos de la votación de los diputados. También se veía a esta nueva modalidad como una forma de reconocer la voluntad popular expresada en las urnas. Al asignar los principales cargos a los partidos más votados se pretendía establecer una relación directa entre la decisión ciudadana y la conformación de la cúpula directiva del Congreso. Finalmente, con ella se buscaba evitar que se repitieran los casos de pequeños partidos que habían obtenido la presidencia o la vicepresidencia con un bloque minúsculo de uno o dos diputados.

Sin embargo, el sistema no ha funcionado exactamente como se esperaba, ya que por lo menos en dos ocasiones ha sido imposible llegar a acuerdos sobre los candidatos presentados por el partido al que le correspondía la presidencia. La combinación entre cargos preasignados a los dos primeros partidos y elección por parte de todos los diputados no ha sido la fórmula más acertada para superar los problemas que se presentaron en ocasiones anteriores, y más bien ha creado nuevas y hasta cierto punto más graves dificultades para la estructuración de las instancias de dirección.

En buena medida, tanto los anteriores como los actuales problemas se derivan de la fragmentación interna y de que paralelamente ningún partido ha alcanzado la mayoría absoluta a lo largo de este cuarto de siglo. La fragmentación se expresa en el alto número de partidos y de listas que obtienen escaños legislativos, y que va desde 10 en el año 1979 hasta 18 en el año 2002, con un promedio de 12,8 listas para el total del período. Esto arroja un tamaño promedio de 6,2 diputados por bloque legislativo. Se puede argumentar, con mucha razón, que los promedios siempre tienden a simplificar una realidad que es de hecho más compleja, pero se llega a las mismas conclusiones cuando se considera el número de bloques de acuerdo a su tamaño. Así, durante todo el período, alrededor de las dos terceras partes de los bloques parlamentarios han tenido menos de cuatro legisladores.

Por su lado, los partidos que han ocupado el primer lugar en términos del número de diputados nunca han logrado alcanzar la mayoría absoluta, esto es, más de la mitad de los integrantes del Congreso. Los partidos que han obtenido proporciones más altas apenas han llegado a representar 44,9% (CFP en el año 1979) y 42,3% (ID en 1988). Fuera de estas dos situaciones excepcionales, el partido más votado ha logrado solamente entre la quinta y la tercera parte del total de diputados. En promedio, en diez elecciones (siete generales y tres de diputa-

dos provinciales) la primera bancada ha contado con menos de un tercio de los integrantes del Congreso (31,3%). Además, el primer lugar ha correspondido mayoritariamente a partidos de la oposición y solamente en tres de las diez elecciones al partido de gobierno (las ya indicadas de Concentración de Fuerzas Populares e Izquierda Democrática en 1979 y 1988, respectivamente, y la de Democracia Popular, con 28,7% de los diputados, en 1998).

El reducido tamaño de la primera bancada ha sido uno de los factores negativos para la conformación de alianzas estables en el campo legislativo. Es obvio que la presencia de un partido fuerte, predominante en términos numéricos y sólidamente cohesionado convoca a la formación de coaliciones en torno a él por las posibilidades concretas de triunfo que se presentan. En tanto que una primera bancada relativamente pequeña no constituye atractivo y más bien alienta la dispersión, ya que puede ser fácilmente superada por medio de la unión de varios bloques pequeños. Si a esto se suma la fragmentación y el alto número de bloques minúsculos, se encuentran muchas de las explicaciones sobre las dificultades que han existido para establecer coaliciones que puedan impulsar lineamientos de largo alcance. Por ello, la mayor parte de alianzas parlamentarias se han estructurado en torno a objetivos inmediatos y, en consecuencia, han tenido corta duración.

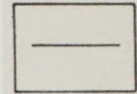
En conjunto, estos dos elementos (ausencia de partido mayoritario y fragmentación) han permitido que los bloques pequeños, e incluso un reducido número de diputados que actúan por su cuenta, cobren inusitada importancia especialmente en votaciones significativas. En efecto, unos pocos votos —y en ocasiones nada más que uno solo— han alcanzado un enorme peso debido a la dispersión de la votación y han inclinado las decisiones en asuntos de trascendencia. Esto ha llevado, por ejemplo, a que partidos extremadamente pequeños alcancen la presidencia del Congreso a pesar de contar con un bloque muy reducido, como fue el caso del Frente Radical Alfarista que, solamente con tres diputados, obtuvo ese cargo en el año 1996.

En este punto cabe preguntarse por las causas de la fragmentación. Una posible explicación es que la alta diversidad que muestra el país en varios aspectos (regionales, sociales, étnicos, culturales), tiende a expresarse políticamente bajo la forma de múltiples partidos y movimientos políticos. De esta manera, el Congreso sería el lugar al que confluyen las manifestaciones políticas de la diversidad nacional, lo que a su vez querría decir que cada uno de los partidos y movimientos ostentaría la representación de un sector determinado. Pero la realidad demuestra que esa explicación tiene poco asidero, ya que las diferencias entre partidos no se expresan en ese nivel. Además, en un ejercicio de comparación, es posible observar que en otros países de similar o incluso de mayor diversidad no se producen hechos de este tipo. Más bien la explicación se puede encontrar en las disposiciones legales que regulan la acción de los partidos, de manera especial las leyes de partidos y de elecciones.

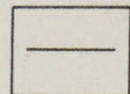
Las normas y sus efectos

Desde el retorno al régimen de derecho se dio mucha importancia a la representación de la ciudadanía y a la capacidad de inclusión del sistema político. Se suponía que mientras más sectores sociales tuvieran acceso a las instancias de toma de decisiones y de representación popular existirían mayores garantías para la estabilidad de la democracia. Al mismo tiempo, se buscaba corregir los problemas de

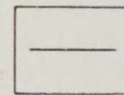
**FRENTE AMPLIO
DE IZQUIERDA**



**FRENTE
RADICAL ALFARISTA**



**PARTIDO
SOCIALISTA
ECUATORIANO**





Cinco presidentes actuales y futuros en una misma foto de agosto de 1996: Lucio Gutiérrez, edecán; Rosalía Arteaga, vicepresidenta; Abdalá Bucaram, Presidente de la República; Fabián Alarcón, Presidente del Congreso; Sixto Durán, Presidente saliente. Al costado izquierdo, Carlos Solórzano, Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
F. SANDOVAL

exclusión de amplios sectores que históricamente no habían tenido derechos políticos. Con este fin, a más de ampliar el derecho al sufragio con el reconocimiento del voto a los analfabetos, se estableció la representación proporcional como norma para todas las elecciones pluripersonales. La utilización de una fórmula de asignación de puestos por doble cociente facilitó la obtención de esas metas y permitió que un amplio conjunto de partidos (y desde 1994 de listas de independientes) tuviera acceso a municipios, consejos provinciales y obviamente al Congreso.

La utilización de la fórmula proporcional es un elemento de justicia en la representación ya que asigna los puestos de acuerdo a la manera en que se ha distribuido la votación. De este modo, la fuerza de cada agrupación política se refleja matemáticamente en la instancia correspondiente. Así mismo, el elector tiene la percepción de que su voto ha sido útil, que no lo ha desperdiciado como ocurre cuando se utilizan fórmulas no proporcionales que establecen brechas entre la proporción de votos y la proporción de puestos obtenidos por cada partido. Sin embargo, uno de los efectos inevitables de la proporcionalidad es el alto número de partidos y listas que pueden acceder a los puestos. Es decir, junto al resultado positivo que se obtiene en términos de representación, se encuentra el riesgo de la dispersión y la fragmentación.

Paralelamente a esa disposición, las leyes desplegaron mecanismos para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional. Con este fin se estableció, como requisito para su inscripción y para el consiguiente reconocimiento legal, que tuvieran organización en por lo menos diez provincias. Adicionalmente, para la conservación de su registro los partidos deben presentar candidatos también en diez provincias por lo menos. Estas disposiciones estaban concebidas como incentivos para que los partidos se independicen de los intereses de pequeños grupos y de espacios delimitados. El supuesto central que está detrás es que de este modo tendrían capacidad para desarrollar propuestas de beneficio para el conjunto del

país, con lo que se fortalecería la democracia y la gobernabilidad. Sin embargo, ya en la práctica esto llevó a que muchos partidos que tenían vocación local (cantonal o provincial) y que podían haber cumplido satisfactoriamente sus funciones en esos ámbitos se vieran obligados a actuar en el nivel nacional. La arena política se vió saturada de partidos que en términos reales no tenían ni vocación ni alcance nacional.

Por otra parte, con un objetivo que nunca fue explicitado, durante más de quince años estuvieron prohibidas las alianzas para las elecciones pluripersonales. De esta manera, cada partido debía presentar su lista de candidatos, lo que era un incentivo adicional para la multiplicación de partidos. Al mismo tiempo, esto hacía que al Congreso no llegaran grandes coaliciones que pudieran actuar como tales, sino que se llenara más bien de partidos pequeños que, obligados

por las disposiciones legales señaladas, debían actuar aisladamente y por su propia cuenta con miras a las siguientes elecciones. De no hacerlo, existían altas probabilidades de que perdieran protagonismo, que se viera disminuida su imagen ante los electores e incluso que perdieran su registro legal.

Varios de estos problemas se agudizaron al establecerse una modalidad de votación por personas en listas abiertas. Esta nueva forma de selección de los representantes en elecciones pluripersonales consiste en que el elector puede seleccionar a cada uno de los candidatos, ya sea dentro de una lista o de diversas listas, hasta completar el número de dignidades a elegir. Por consiguiente, cada votante tiene tantos votos cuantos puestos se hallan en juego e hipotéticamente puede distribuir esos votos entre un número similar de listas. A manera de ejemplo, para la elección de diputados, el votante de la provincia de Guayas puede escoger hasta dieciocho personas de similar número de listas y en Pichincha puede hacerlo con catorce personas de igual número de listas.

Al parecer, la intención que hubo al introducir esta modalidad fue establecer un sistema de voto preferencial, en que el elector puede escoger uno o dos nombres dentro de una lista. De esa manera se combina la decisión del partido, expresada en la presentación de la lista, y la del elector, que con su voto preferente por uno o dos candidatos altera el orden de los integrantes de esa lista. Sin embargo, al plantear esto en una consulta popular la pregunta fue formulada de una manera equívoca y arrojó como resultado el sistema actualmente vigente (que por cierto prácticamente no se utiliza en ningún país del mundo, con un par de excepciones en elecciones locales, ya que está considerado como uno de los menos adecuados por la cantidad de problemas que provoca). Se podría afirmar que un error gramatical se encuentra en el origen de uno de los aspectos más controversiales del sistema político ecuatoriano.

Entre los problemas que produce este sistema electoral se destaca sin lugar a dudas la personalización de la política. En un medio en que ésta ha sido una práctica constante, la votación personalizada vino a profundizarla y a darle ca-



Los presidentes del Congreso Heinz Moeller (1994) y Carlos Vallejo (1992), junto a María Eugenia Lima, diputada del MPD. E. BRAVO

rácter institucional. Su contraparte inevitable es el debilitamiento de los partidos y en general la erosión de las instancias de representación, entre ellas el Congreso nacional. Además, con este sistema se pierde la proporcionalidad e incluso se niega la regla de mayoría que constituye uno de los principios básicos de la democracia. En efecto, si se asignan los puestos simplemente de acuerdo a los votos que ha obtenido cada persona, se convierte en uno de los



El Congreso Nacional aprobó el proceso de negociación con el Perú, que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz en Brasilia, entre los cancilleres Ayala y De Trezegnie. Observan los presidentes C. Menem, J. Mahuad, F. Cardoso y E. Frei. Octubre 26 de 1998. APC. R. ZAPATA

sistemas con mayores distorsiones en la proporcionalidad, sin que se exprese la voluntad mayoritaria. Para contrarrestar estos efectos negativos se introdujo la fórmula D'Hondt para la asignación de puestos, lo que en términos concretos significó transformar la votación personalizada en votación por listas y volver al criterio de proporcionalidad. Sin embargo, después de haber sido utilizada solamente en dos elecciones, ésta fue eliminada por disposición del Tribunal Constitucional, lo que entraña el riesgo de caer nuevamente en los problemas señalados.

La utilización de este sistema de votación ha hecho que se incremente la dispersión y la fragmentación en el Congreso, ya que –incluso con la utilización de la fórmula D'Hondt– se abren amplias posibilidades para que personas aisladas obtengan representación sin que eso signifique que gozan del apoyo de un porcentaje significativo en el contexto nacional. Así, por ejemplo, uno de los diputados elegidos en la provincia de Pichincha, la segunda en número de electores, pertenece a un partido cuya votación nacional fue solamente de 2,9%, no obtuvo ningún otro puesto en todo el país y su votación personal representó apenas 1,2% de los votos de la provincia y 0,3% del país. Estas distorsiones son mucho más evidentes cuando se consideran los resultados de las provincias pequeñas, donde los porcentajes de las personas que resultan electas (e incluso los de sus listas) no tienen significación en el total nacional.

La lucha contra la imagen negativa

Las tareas no resueltas de la crisis económica, la multiplicidad de actores políticos, la diversidad étnica, regional y social del país, un marco normativo poco apropiado, la escasa comprensión ciudadana sobre sus funciones y, derivada de ésta, la insatisfacción con su desempeño, han sido los elementos que han determinado el rumbo del Congreso nacional. A partir de ellos se ha conformado la imagen que lo presenta como un organismo inútil y poco eficaz. Sin entrar en cada una de estas causas, cabe una reflexión final sobre esta percepción ciudadana.

Visto como el organismo clave de la representación democrática, al Congreso Nacional se lo ha sobrecargado con un conjunto demasiado amplio de demandas y de expectativas. En gran medida, ha sido considerado un organismo ejecutivo, que debe dar soluciones a los problemas básicos de la población, especialmente

en el campo de los servicios, el empleo y las condiciones de vida. No ha sido posible cambiar o eliminar esta visión equivocada; por el contrario, se ha profundizado por las características que ha tomado el juego político en el país. De manera fundamental, la actividad de los partidos, de los dirigentes y de todas las personas que buscan un puesto por medio de las elecciones se ha caracterizado por las prácticas clientelares, esto es, por el intercambio de votos por favores, que deben materializarse en hechos concretos que sean atractivos para el votante. El predominio de estas prácticas ha hecho imposible que los aspirantes tomen distancia de la oferta concreta que deberá plasmarse en obras a lo largo de su ejercicio legislativo. En esas condiciones resulta casi imposible imaginar que un candidato pueda tener éxito con el simple ofrecimiento de legislar y fiscalizar, como corresponde estrictamente a sus funciones.

Sin embargo, una vez que los representantes han llegado al Congreso, ellos mismos ven y sienten directamente la contradicción que se produce entre las expectativas ciudadanas y las ofertas de campaña, por un lado, y las posibilidades reales de acción en su condición de diputados, por otro. Sin embargo, la imagen negativa ya se ha instalado entre la ciudadanía y son muy escasas las posibilidades de superarla. La única vía para hacerlo sería por medio de un proceso de educación política, en el que los partidos deberían tener el papel protagónico. Previamente, estas organizaciones deberían cambiar su propia concepción del Congreso Nacional, de sus funciones, sus atribuciones y sobre todo sus límites.



El Presidente del Congreso, Guillermo Landázuri, recibe la visita de Kofi Annan, Secretario General de las NN.UU.. A la izq., el diputado Andrés Páez; a la der., Ramiro Rivera, vicepresidente del Congreso, 2003-05.

F. SANDOVAL

Hechos y personajes

Simón Pachano

El hemicycle legislativo fue, en los primeros momentos de la etapa democrática, el lugar en que convergieron conocidas figuras de la política nacional y jóvenes que hacían su debut en esos terrenos. Personas y partidos expresaban en un mismo lugar la continuidad y el cambio, en un contexto caracterizado por la novedad de los temas y por la ausencia de una práctica legislativa reciente que pudiera orientar las acciones y definir rumbos en el trabajo. Quienes habían desarrollado actividades políticas en épocas anteriores contaban con la ventaja de la experiencia y fueron los que de una u otra manera definieron las pautas de las actividades parlamentarias.

Patriarcas, camiseta y pugna

El primer hecho significativo del período expresó claramente esa orientación, cuando se conformó una extraña alianza de oposición que incluyó al partido de gobierno. Éste, que había obtenido un número de diputados cercano a la mayoría absoluta (no igualado hasta el momento), tenía a la cabeza al líder populista Asaad Bucaram, quien nunca ocultó su deseo de hacer realidad la frase acuñada al calor de la campaña: *Roldós al gobierno, Bucaram al poder*. La extraña coalición del partido gubernamental con las fuerzas de la derecha tradicional —a cuyos líderes el Presidente de la República motejó como *los patriarcas de la componenda*— provocó el debilitamiento inmediato del gobierno, que debió buscar aliados en las fuerzas de centroizquierda y en diputados que se desafilaban de sus respectivos partidos. Con ello se inauguraron dos prácticas que pasaron a ser partes constitutivas de la política nacional: por un lado, el *cambio de camiseta*, y por otro, la *pugna de poderes*. Tempranamente se habían definido los derroteros del Congreso Nacional.

El coronel Rafael Armijos, líder conservador y vicepresidente de la Cámara Nacional de Representantes, fue uno de los llamados "patriarcas de la componenda" en 1979.

E. SANDOVAL



Entre 1984 y 1988 el país asistió a la profundización de esas dos prácticas. La elección de León Febres Cordero como Presidente de la República no estuvo acompañada de una tendencia similar en el Congreso. Por el contrario, los partidos de centroizquierda obtuvieron la mayoría y se colocaron inmediatamente en la oposición. La conducta autoritaria del presidente alimentó el enfrentamiento. El punto culminante fue la prohibición —con la utilización de tanques y personal policial— de la posesión de los miembros de la Corte Suprema de Justicia que habían sido nombrados por el Congreso. La desafilación de diputados que pasaron a engrosar las filas gubernamentales cambió temporalmente la correlación de fuerzas parlamentarias, pero las elecciones de mitad de período se encargaron de colocar nuevamente al gobierno en desven-

taja. Faltando poco más de un año para la conclusión del período, el Congreso fracasó en su intención de destituir al Presidente cuando éste había sido secuestrado en una base militar.

Juicios a la medida

El período 1988-1992 se inició con un Congreso de mayoría pro gubernamental, conformada por una alianza en torno al partido del Presidente. Esto eliminó la *pugna de poderes* e hizo innecesario el *cambio de camiseta*. Sin embargo, los dos últimos años, después de las siempre fatídicas elecciones de medio período, las cosas volvieron a lo que ya para ese momento podía considerarse como la normalidad, es decir, la sucesión de juicios políticos a los ministros del gabinete presidencial, especialmente a los de Energía y de Finanzas, generalmente a causa de incrementos de precios de los combustibles.

En el período 1992-1996, el Congreso tuvo protagonismo central, pues fue el momento en que debió procesar un amplio conjunto de reformas económicas propuestas por el Ejecutivo y luego tuvo a su cargo el primer juicio político de la etapa democrática en contra de un vicepresidente. El gobierno de Sixto Durán Ballén decidió impulsar un proceso de cambios entendidos como *modernización* económica, lo que exigía reformar todo el andamiaje legal sobre el que se asentaba la economía. El Congreso desplegó todo su potencial y de esa manera inició un camino que seguiría en años posteriores, cuando otro presidente, Jamil Mahuad, empujaría un proceso de similar corte.

Cuando ya corría el penúltimo año del gobierno, el Congreso enjuició políticamente al vicepresidente Alberto Dahik, quien era sin duda alguna el cerebro de la conducción económica y del proceso de modernización. La fragmentación del Congreso en múltiples bancadas, así como los celos de unos partidos hacia otros, impidieron que el juicio concluyera con la destitución, a pesar de la condición claramente minoritaria del gobierno. Sin embargo, dentro de lo que se ha denominado *politización* de la justicia y *judicialización* de la política, la Corte Suprema de Justicia remató la tarea del Congreso y el vicepresidente debió abandonar el cargo y buscar asilo en el exterior.



ARRIBA: La "pugna de poderes" entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido una constante de la vida democrática. El año 1984 se enfrentaron Raúl Baca, Presidente del Congreso por la ID, y León Febres Cordero, Presidente de la República. F. SANDOVAL

ABAJO: La Policía rodea a la Corte Suprema de Justicia para impedir la posesión de los magistrados nombrados por el Congreso de 1984. ARN.



La administración de Abdalá Bucaram, prevista para desarrollarse entre 1996 y 2000, puso a prueba al Congreso Nacional. Las especiales características del líder populista, en especial su condición de personaje político siempre dispuesto a colocarse en el límite, le convertían en un elemento antisistema, poco confiable y nada previsible. Observadores y medios de comunicación sostenían que se iniciaba un período turbulento, y no estuvieron equivocados. Aunque el Presidente logró estructurar una mayoría legislativa por los medios que ya se habían vuelto clásicos, ésta era precaria y no constituía garantía en ningún sentido. A los seis meses de agitada administración presidencial, la presión ciudadana llevó al Congreso a utilizar una de las causales de destitución del Presidente y a nombrar un Presidente interino.

Todo ello ha sido materia de largo debate en medios políticos y jurídicos, ya que se argumenta la ausencia de apego legislativo a las normas y a los procedimientos establecidos. Independientemente de las opiniones al respecto, lo cierto es que la imagen del Congreso resultó muy deteriorada y, sobre todo, se estableció un precedente negativo para la estabilidad política del país.

Nueva Constitución y nuevo derrocamiento

El gobierno interino de Fabián Alarcón convocó a una consulta popular, en la que se aprobó la realización de una Asamblea (inicialmente denominada *Nacional* y posteriormente *Constituyente*) para reformar integralmente la Constitución. Ello reducía las funciones del Congreso en el campo más importante de su accionar pues durante más de medio año debieron convivir dos instituciones que, en términos estrictos, tenían idénticas funciones en el campo constitucional.

La Asamblea expidió una Constitución que entró en vigencia en agosto de 1998. La nueva Carta Política introdujo cambios sustanciales en la estructura y el funcionamiento del Congreso. A partir de ese momento se eliminaron los diputados nacionales, se extendió el período de gestión de las autoridades legislativas de uno a dos años y se estableció un mecanismo de predefinición del origen de estas autoridades. Con ello se buscaba evitar los problemas que generaba la elección de esos cargos, pero dado el carácter aislado de las medidas, así como a causa de la fragmentación y la polarización, no tuvieron el efecto esperado.

En enero de 2000, el Congreso fue el escenario de un golpe de Estado. En medio de un *levantamiento* indígena, un grupo de militares irrumpió en el Palacio Legislativo y proclamó a una Junta de Gobierno constituida por un coronel, un dirigente indígena y un ex presidente de la Corte Suprema de Justicia. Los acontecimientos concluyeron con el derrocamiento del Presidente de la República, Mahuad, mientras los diputa-





dos sesionaron en la ciudad de Guayaquil. La mayoría de diputados manifestó su respaldo al régimen democrático, pero extrañamente hubo algunos que se pronunciaron a favor del golpe.

El golpe de Estado se resolvió finalmente con la sucesión constitucional. El vicepresidente Gustavo Noboa asumió la Presidencia hasta concluir el período determinado por la Constitución. Como personaje que no provenía de la política, tampoco pertenecía a un partido ni disponía por lo tanto de un bloque parlamentario que lo apoyara. Sus intentos de reforma, siempre en el cauce de la fallida modernización de la economía y del Estado, debieron seguir un camino tortuoso dentro del Congreso.

Las elecciones de 2002 trajeron la sorpresa del triunfo del coronel Lucio Gutiérrez, quien había encabezado el golpe dos años antes. Apoyado al inicio por una alianza en la que jugaban papel fundamental las organizaciones indígenas, apenas ha podido contar con un bloque minoritario en el Congreso.

En la sala del Congreso, el 21 de enero de 2000, el coronel Lucio Gutiérrez y el presidente de la Conaie, Antonio Vargas (derecha), se proclaman miembros de una fugaz Junta de Gobierno, junto con Carlos Solórzano Constantine, que no aparece en la gráfica.
F. SANDOVAL

PÁGINA ANTERIOR:

ARRIBA: Alberto Dahik, como ministro de Finanzas y luego como vicepresidente de la República (en la foto), protagonizó dos sonados juicios políticos. También fue electo diputado conservador en 1988.

I. MEJIA

ABAJO: Osvaldo Hurtado presidió la Asamblea que se reunió en Sangolquí, en 1997, para elaborar la Constitución que está vigente desde 1998. Óleo de Osvaldo Viteri.

El Congreso Nacional y los pueblos indígenas

Nina Pacari

El marco institucional del Parlamento tiene que ver con la vigencia de un régimen democrático, sea este representativo, participativo, formal o perfectible. No es posible concebir una democracia sin Parlamento. Según el pensamiento liberal clásico, tampoco se puede ser parte integrante del Parlamento de no mediar la elección popular, por la vía de los partidos políticos refrendados como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Pero no es mi intención abordar el desempeño de los partidos políticos en su desastrosa relación con los pueblos indígenas. Trataré más bien de enfatizar la relación del Congreso Nacional con el modelo de Estado y el ordenamiento jurídico, que responden al predominio del pensamiento de la cultura dominante: la Occidental.

De manera reiterada hemos insistido en que el Estado-Nación ecuatoriano, desde su nacimiento, se ha caracterizado por ser excluyente. Los pueblos indígenas no fueron considerados como parte constitutiva del Estado naciente. La situación a la que fueron sometidos desde la Colonia así como la concepción de los primeros constituyentes sobre los pueblos indígenas, se manifiesta en el contenido del Art. 68 de la Constitución de 1830, que dice: "Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable". Según el diccionario, la palabra abyecta/o significa "bajo, vil, despreciable, mezquino". Bajo esta adjetivación, los pueblos originarios fueron olvidados de su condición de legítimos propietarios de estas tierras y no formaron parte del proyecto de Estado-Nación.

Al cabo de un siglo, los indios seguían siendo objeto de protección. La Constitución Política de 1929, en el Art. 33, numeral 4to., establece la representación ante el Congreso Nacional de "Un Senador para la tutela y defensa de la raza india". A pesar de que, por primera vez, habría una representación parlamentaria para proteger y defender a los indígenas, estuvieron muy lejos de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y que pudieran actuar directamente en el Parlamento. Lo que se produce, entonces, es únicamente el cambio de intermediarios o tutores: de cura párroco a un senador. El dirigente comunista Ricardo Paredes fue el senador encargado de la defensa y protección de los "pobres indios indefensos".

Podríamos decir que en la historia del Ecuador se produjo algún caso excepcional: según la Constitución Política de 1945 el Congreso Nacional es unicameral, y en su Art. 23, numeral

Nina Pacari, dirigente indígena ocupó la vicepresidencia del Congreso Nacional en el período 1998-2000, y fue Canciller en el año 2003. AD.



2do, literal l) establece la representación funcional de “Un Diputado por las organizaciones de indios”. La disposición significaba un gran avance en la composición parlamentaria. Por un lado, la nueva representación podía provenir de las organizaciones de indios; y por otro, *se establecía, de manera inédita, la cuota étnica en la representación parlamentaria*. En consecuencia, podría pensarse que se estaba superando la intermediación de curas y patrones, con la consecuente apertura de una institucionalidad que comenzaba a incorporar a los excluidos. Sin embargo, el peso de los límites fue evidente en los siguientes aspectos: 1) el predominio del sujeto individual sobre el colectivo, pues aún estaba lejano el reconocimiento a los pueblos indígenas como entidades colectivas de



continuidad histórica; 2) la cuota étnica no se compadecía con el número poblacional indígena; 3) si bien se puede señalar que el diputado por las organizaciones de indios sustituye al *senador tutor*, dando lugar a una posible representación indígena, no es menos cierto que en esta *nueva comprensión*, el diputado por las organizaciones de indios nace con el carácter de una *representación funcional*, lo que no ocurre en 1929; 4) la Asamblea Nacional Constituyente de 1946 y la de 1967 eliminan tanto la representación bajo el sello de la tutoría, como la representación funcional por la organización de indios.

Los intereses de los grandes grupos de poder económico le han situado al país en una permanente convulsión social como consecuencia de las profundas inequidades, cada vez más asimétricas. Esas élites jamás han tenido la capacidad suficiente para percibir la necesidad de un horizonte político que considere la realidad del Ecuador profundo y diverso en el cual se encuentran los pueblos indígenas.

Como paso previo para el retorno a la democracia, el régimen militar puso en consideración de los ecuatorianos las Constituciones de 1945 y 1978 a fin de que, mediante referéndum, la población fuera quien, con su voto, adoptara la nueva Constitución Política. Bajo la perspectiva de la modernidad, la mayoría se inclinó por la de 1978. Sin embargo, en materia de representación política en los distintos niveles nacionales o locales, no se concebían en la nueva Carta los derechos colectivos ni la representación política de los pueblos indígenas. Se podía presumir que el voto facultativo de los analfabetos establecido en el Art. 33 reconocía, de manera parcial e indirecta, el derecho político para ejercer el voto por parte de los indígenas, si se considera que un alto porcentaje del analfabetismo se concentraba en la población indígena y rural. Pero, ni el retorno a la democracia concibió a los pueblos indígenas como sujetos de representación política en el Parlamento Nacional.

Siguiendo esta línea de revisión de la norma constitucional, bien se podría

Rostros indígenas en el mural de Guayasamín del Palacio Legislativo. FG.
R. CALDERÓN



El presidente Edulberto Bonilla (1991) y el diputado, también socialista, Segundo Serrano reciben a una delegación del movimiento indígena que exige la tramitación del proyecto de reforma para declarar al Ecuador un Estado pluricultural y plurinacional. Se observa a los dirigentes Miguel Llucó y Luis Macas.

F. SANDOVAL

afirmar que a pesar de la reforma de 1995 que reconoce el carácter del Estado como pluricultural y multiétnico, tampoco fue posible alcanzar en la Constituyente de 1998 que los assembleístas pertenecientes a los partidos políticos tradicionales reconocieran la representación de los pueblos indígenas al Congreso desde la perspectiva étnica y cultural. La Constitución Política de 1998 establece una serie de derechos individuales y colectivos de este sector tan importante de ecuatorianos, pero la resistencia hacia su inclusión plena continúa siendo una actitud que las élites políticas y económicas vienen arrastrando desde los tiempos coloniales, y que caracteriza al Estado y a su andamiaje institucional.

Durante los períodos 1988-92 y 1992-96 el Congreso Nacional contó con dos legisladores indígenas, quienes llegaron en representación de la Izquierda Democrática y el Movimiento Popular Democrático. Esta participación no respondía a los intereses ni al horizonte político de los pueblos indígenas. Absorbidos en la dimensión partidaria, su gestión pasó sin trascendencia alguna.

El desarrollo de un proceso organizativo de los pueblos indígenas y la formulación de un proyecto político para el país hacen que a partir de 1996 irrumpen en el escenario electoral con la creación del Movimiento Político Pachakutik. El promedio de su representación (1996 - 2005), como movimiento político constituido por indígenas y no indígenas, es el de 8 % de la composición parlamentaria; si consideramos únicamente la variable étnico-cultural, el promedio es de 4%.

Si se mira la actual composición parlamentaria como producto de la lucha de los pueblos indígenas, se debe señalar que la adopción de una nueva estrategia con la participación electoral está logrando modificar, en alguna medida, esa excluyente composición parlamentaria: de la ausencia de la representación indígena se da paso a una representación numérica todavía incipiente, pero de suma importancia en la democratización de la institucionalidad parlamentaria.

En cuanto al quehacer legislativo expresado en el contenido de las leyes expedidas, ha primado un denominador común: la imposición de la visión eurocéntrica, acompañada de algunas esporádicas excepciones de corte "paternalista"

que en gran parte han respondido a presiones de la lucha social, tanto nacionales cuanto internacionales. Entre los ejemplos paradigmáticos de una legislación considerada nefasta —que perpetúa *formas legalizadas de usurpación* por la vía del proceso colonizador implementado inclusive en los tiempos de la República—, se destaca la Ley de Colonización y Tierras Baldías. Y entre algunas leyes de corte social y que respondían a esos tiempos se puede anotar el Estatuto Jurídico de las Comunas Campesinas, que hoy en día requiere de cambios profundos.

Esta forma de concebir las leyes, desde el paradigma de la cultura dominante, no ha variado en el seno de la mayoría parlamentaria. La legislación producida a partir del 98, por ejemplo, refleja la falta de apertura para entender y aceptar que el reconocimiento del principio de la diversidad étnico-cultural establecido en la Constitución vigente implica ejercer la convivencia de racionalidades en el desarrollo normativo del país, lo cual obliga a incorporar nuevos marcos conceptuales provenientes de los pueblos indígenas. Cuando se aprobó la Ley de Juntas Parroquiales Rurales, los legisladores no admitieron la propuesta para que los representantes a ese gobierno local fueran elegidos según los usos y costumbres indígenas, es decir, mediante asambleas, cuando se trate de parroquias con predominante población indígena. Cuando se discutía el Código de la Niñez, no obstante la referencia a la niñez indígena en varias disposiciones de esa ley, los legisladores fueron extremadamente reticentes para aprobar el Art. 7 que garantizaba el derecho de la niñez y adolescencia indígena y afroecuatoriana a desarrollarse dentro de los contenidos, paradigmas y fortalezas de sus propias culturas. Tratándose de la Ley de Nacionalidades Indígenas, resultó crucial su debate y su contenido. Y a pesar de que gran parte de la ley quedaba anclada en las concepciones tradicionales, fue totalmente vetada por el presidente Gustavo Noboa.

Algunas de las conquistas legislativas estuvieron acompañadas de sendas movilizaciones de los pueblos indígenas al Congreso Nacional, mientras la iniciativa legal era trabajada previamente con amplia participación de sus propios actores y de la ciudadanía. Nos ha correspondido a los representantes indígenas desenvolvernos en medio de la adversidad y la discriminación y a pesar de ello hemos obtenido importantes logros legislativos, como la Segunda Vicepresidencia, que desempeñé en el período 1998-2000.

El desafío de una institución como el Congreso Nacional es enorme en el desenvolvimiento de una sociedad pluricultural como la ecuatoriana. Ojalá se logre construir tiempos mejores, pues en lo que respecta a los pueblos indígenas estamos seguros de que persistirán en su lucha y en su horizonte político para el Ecuador en su conjunto.

Luis Macas, presidente de la Conaie, fue diputado por Pachakutik en 1996-98. Aquí hace declaraciones como presidente de la Conaie. A la derecha, Óscar Chalá. Quito, 1992. ALM.



Movimientos sociales y participación de las mujeres

Miryam Garcés

No se puede concebir la democracia contemporánea sin plantearse la necesidad de incorporar renovados procedimientos como participación y deliberación, con el objetivo de acercar la formalidad de la democracia representativa a la realidad. Y no habría sido posible avanzar en tal sentido si no germinaba en las sociedades contemporáneas el cuestionamiento a las formas de la democracia liberal clásica, si no surgía una nueva mentalidad, que luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, se ha expresado en desarrollos ciudadanos y renovados movimientos sociales. Estos han rebasado las fronteras nacionales, manifestándose como una gran corriente mundial que ha puesto en vigencia la idea del “ciudadano planetario” que demanda formas de hacer y de gestionar la política pública desde la participación y deliberación de todos y todas, es decir, que proclama la necesidad de profundizar los regímenes democráticos.

Si en otras latitudes se ha puesto de manifiesto la urgencia de estas demandas políticas, en América Latina, donde las democracias representativas no han logrado estabilizarse plenamente, han brotado con inaudita fuerza renovadas formas de acción colectiva de los movimientos sociales y ciudadanos, que en muchos casos han generado situaciones de conflicto social, modificando los regímenes democráticos y la conducta de los gobernantes de turno. Nuevos actores se han expresado en el escenario latinoamericano, los que en múltiples oca-

siones han contrariado la acción de los partidos y en otros casos han coincidido con algunos de ellos para orientar el rumbo de la gestión gubernamental y profundizar la democracia. Peculiar dinámica que ha dejado en la sombra a los grupos de interés y ha abierto el camino de la participación y deliberación generando la apertura de las tradicionales instituciones democráticas, como es el caso de los parlamentos o congresos nacionales.

En la década de los noventa, el Ecuador se constituyó en un ejemplo destacado en América Latina en esta línea encaminada al desarrollo de la democracia, a partir de la intervención de los movimientos sociales y

Reunión de la Coordinadora Política de Mujeres. Desde la izquierda: Mónica Cevallos, diputada por la DP; la dirigente Sonía Palán; Jenny Londoño, Anunziata Valdez, diputada de Guayas por la DP, y Miryam Garcés, que sería diputada de la ID. ACPM.



ciudadanos que han pugnado, más allá del clásico equilibrio democrático de poderes, por incorporar sus demandas e incluir la garantía de sus derechos.

Sin esta participación no sería posible comprender la historia del Ecuador de fines del siglo XX, cuando en una manifiesta acción colectiva coincidieron el movimiento indígena—cuya renovada insurgencia se da a comienzos de los años noventas— y la espontánea acción ciudadana, para revitalizar la democracia. Concurrieron en esa coyuntura la acción de este movimiento social y de todos los que se habían desarrollado en esa década, como fue el caso del movimiento de mujeres, que tuvo una destacada participación, y otras importantes organizaciones sociales, que se encontraban en una situación de germinación, como tal el movimiento en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y los orientados a la acción en torno a la defensa del consumidor y el medio ambiente, así como aquellos dirigidos a la exigencia de la ampliación y garantía de los derechos humanos.

Fue un momento en que todos los actores sociales y políticos se prepararon a enfrentar el reto de renovar el régimen, los participantes y la institucionalidad del Estado, lo que se expresó en la realización de la Asamblea Constituyente de 1997-98 y en la formulación de una nueva Carta Política para el Ecuador que se aprestaba a ingresar al siglo XXI. Con este hecho político-jurídico en el que participaron, de manera directa o indirecta, los movimientos sociales, se logró consignar en el articulado de la nueva Constitución, en

medio de la tensión entre la tradición y la renovación, disposiciones que recogían las demandas planteadas, como es el caso de los derechos colectivos, buscando eliminar la inveterada exclusión social y cultural de los indígenas y de los grupos afroecuatorianos; como en el caso de los derechos de las mujeres, especialmente su participación política, para superar la discriminación que han sufrido a lo largo de la historia republicana; y como en otros casos, referidos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de un reconocimiento a los derechos humanos, en los aspectos civil, social, cultural y económico.

Significó también un avance el mandato de constituir una comisión cívica con representantes de los organismos de la sociedad civil, para luchar contra la generalizada corrupción pública. Conjunto de principios y derechos que, por primera vez en el desarrollo constitucional ecuatoriano, tuvo como premisa el artículo primero de la Constitución que declara que el Ecuador es un Estado social de derecho, plurinacional y multiétnico, de administración descentralizada.

No cabe duda, entonces, de que a partir de esta amplia y renovada participación social el contenido y significación de la democracia ecuatoriana se ha transformado. A su vez, el Congreso Nacional adquirió otra dimensión, pues le correspondió aprobar las leyes secundarias, según lo que la nueva Constitución había establecido en sus principios y disposiciones generales. Desde este punto

Con gran respaldo femenino, Susana González (sentada), legisladora azuaya, fue Presidenta del Congreso como independiente en agosto del 2000.

E. BRAVO.



de vista ya no cabía un Congreso Nacional que aprobaba “intramuros”, como sucedió en el pasado, las leyes de la República, sino un Parlamento “extramuros” abierto a la participación y deliberación de la sociedad civil y, particularmente, de los movimientos sociales que tuvieron significativo protagonismo a partir de 1997 y en la Constituyente del 98, así como en la elaboración de las leyes secundarias que hicieron posible consensuar y concertar acuerdos para garantizar sus derechos y demandas.

Leyes y decretos que ponen en vigencia los derechos colectivos a favor de indios y afroecuatorianos, normas que regulan los derechos de las mujeres y su participación política, marcos legales como el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley del Consumidor o la del medio ambiente, así como las normas legales que regulan la conformación de la Comisión Cívica contra la Corrupción, al igual que

sobre múltiples aspectos referidos a la promoción y ampliación de los derechos humanos, han transformado al Congreso Nacional en una institución abierta a la sociedad, capaz de responder a las demandas sociales y a la necesidad del consenso y la concertación, institución que expresa de manera fundamental la voluntad popular, en esta permanente referencia a los intereses de los distintos sectores implicados en la forma y el contenido de las leyes que el Congreso Nacional discute y aprueba.

Sin embargo, luego de la aprobación de la Constitución de 1998, quedan algunos aspectos del régimen democrático ecuatoriano formulados de manera incorrecta o limitada. Es el caso de la relación entre las funciones legislativa y ejecutiva, donde se puso el énfasis en un fuerte presidencialismo, restringiendo o limitando las atribuciones del Congreso Nacional de acuerdo con esas concepciones vigentes en América Latina que planteaban la necesidad de restringir la democracia y la participación social.

La recuperación del Congreso Nacional como una institución legítima y respetable depende también y sobre todo de sus actores fundamen-

tales, que son los partidos políticos. En esta medida, el Congreso, hoy abierto a la sociedad y sus organismos, requiere de la renovación de los partidos para que al interior del Parlamento se genere una dinámica múltiple de diálogo y de colaboración con la sociedad, que ponga por delante los intereses de la colectividad.

ARRIBA: Cecilia Calderón, de la ID; Mireya Adoum, del PRE; y Anunziata Valdez, entregan un proyecto al Presidente del Congreso, Juan José Pons, 1998-99. F. SANDOVAL

ABAJO: Cynthia Viteri, diputada socialcristiana por el Guayas desde 1998, preside una sesión del Congreso. ACV.



En el caso específico del movimiento de mujeres, éste cuenta con la fuerza y la tradición de pioneras que hicieron historia y, a pesar de la discriminación y la adversidad, tuvieron la audacia para visibilizarse reclamando en los hechos el derecho a participar en la vida pública. Allí están las tres Manue-las, que fueron protagónicas en las luchas por nuestra independencia. Y las luchadoras liberales: Joaquina Galarza y Filomena Chávez, como también esa mujer lojana de increíble dimensión humana que fue Matilde Hidalgo. En los años cuarentas del siglo pasado se destacan Nela Martínez, Luisa Gómez de la Torre y quienes representaron la lucha contra la discriminación racial, Dolores Cacuango y Tránsito Amaguaña. Y más cercanamente, Magdalena Adoum y Sonia Palán.



María Eugenia Lima, diputada del MPD, a la izquierda, conversa con Elsa Bucaram, diputada roldosista. E. BRAVO

Es notorio el desarrollo social, político y cultural que ha experimentado nuestra sociedad con la inclusión de las mujeres en la vida política. Recordemos la importancia del principio de acción positiva que ha permitido que en leyes como la de elecciones tengamos la prerrogativa de participar en las listas de los partidos o movimientos, con el 35% hasta alcanzar el 50%, lo que manifiesta un proceso de democratización de nuestra sociedad, los partidos, los procesos electorales y la política en su conjunto.

Y más recientemente se ha dado un nuevo paso con la creación del Foro de Parlamentarias Ecuatorianas, que abre un espacio para discutir las propuestas e iniciativas legales, uniendo esfuerzos para disuadir actitudes excluyentes que a veces se deslizan en el Congreso y en la vida pública, y convertirse en un instrumento de diálogo y capacitación, elevando la calidad del debate y la participación en el Parlamento y contribuyendo a prestigiar esta importante institución democrática.

VIII

Un palacio para
el Congreso

Alfonso Ortiz Crespo



Antiguo edificio de la Universidad, en cuyo salón de actos una junta de notables decidió la separación de la Gran Colombia, el 13 de mayo de 1830. Numerosos Congresos se reunieron aquí hasta la inauguración del Palacio Legislativo en 1960. P. CUVI

El Ecuador, como muchas de las naciones americanas independizadas de España, nació en un ambiente de vacilación e inestabilidad, consecuencia del desgaste militar, político y económico provocado por las guerras de la Independencia y las disputas internas por captar el poder. Como es bien sabido, con las transformaciones políticas derivadas de la Independencia y la conformación en 1830 de la República del Ecuador, se estructuró un Estado repartido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

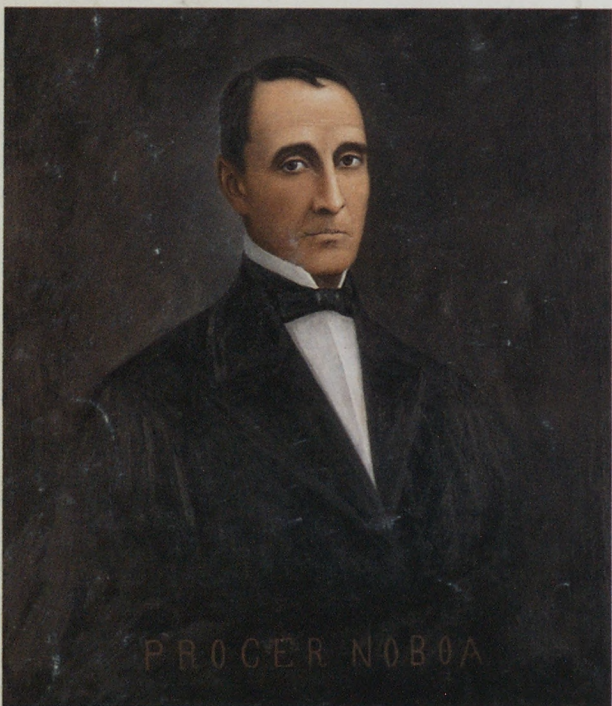
Por estas razones, y al tratarse de un país relativamente pequeño y poco poblado, la estructura estatal en su origen fue elemental. Confirmada la ciudad de Quito como capital de la nueva república, fue la sede natural de las nacientes funciones del gobierno y éstas buscaron acomodo en los edificios administrativos que se heredaron del eliminado sistema colonial. La función ejecutiva ocupó el mismo palacio de la Audiencia de Quito, compartiendo su sede con las pocas Secretarías de Estado que actuaban, y más tarde con la función legislativa.

El Palacio de Gobierno era el antiguo edificio de la Presidencia de Quito, cuya estructura básica quedó definida por la intervención de Luis Héctor, Barón de Carondelet, después del terremoto de Riobamba de 1797. Las importantes transformaciones que se realizaron al inicio de la vida republicana marcaron su fisonomía exterior, de clarísimo estilo neoclásico. Posteriormente, los diversos mandatarios que lo ocuparon introdujeron pequeños y medianos cambios, especialmente interiores, dependiendo de diversos factores, entre ellos, disponibilidad económica en las cajas fiscales y tiempo en el poder para ejecutarlos. Se puede asegurar que en un proceso evolutivo *natural*, el Palacio de Gobierno o Palacio de Carondelet llegó hasta finales de la década de 1950 cargado de historia y autenticidad.

Sabemos que en los primeros lustros de la vida del nuevo país independiente, las obras públicas patrocinadas por el Estado y las inversiones privadas decayeron enormemente, con el consiguiente estancamiento nacional. En estos años la vida urbana, en especial en la capital, no fue más que una sucesión de procesiones, corridas de toros, alarmas y refriegas de carácter político por hacerse del poder, en una sociedad básicamente inmóvil.

ARRIBA: Presidente Juan José Flores, senador en 1837, ordenó las primeras remodelaciones en la biblioteca de la Universidad, para adecuarla como Cámara del Senado. Óleo de Antonio Salas. AF. CH. HIRTZ

ABAJO: Diego Noboa, presidió el Senado en 1839 y 1848; más tarde fue Presidente de la República. Óleo del MRE. CH. HIRTZ



La creciente complejidad de la burocracia y la falta de recursos económicos impedían realizar nuevas edificaciones, por lo que una parte de las instituciones del Estado también ocupó casas particulares. De otro lado, en los edificios de propiedad pública, fueron habituales los acomodos y ampliaciones, convirtiéndose en una práctica permanente sobre ellos.

Al parecer en 1839, el presidente Juan José Flores se empeñó en arreglar el Palacio, que se hallaba “en completa ruina, con mengua del honor de la república”¹, y en el año 1847 volvió el Ejecutivo, presidido por Vicente Ramón Roca, a solicitar al Congreso “12.000 pesos para continuar las reparaciones, pues hacía cosa de once años que las oficinas públicas funcionaban en casas particulares” y “en 1853 ya pudo el Presidente de la República con su familia establecerse en las primeras habitaciones concluidas”².

¿Dónde funcionaban las cámaras al inicio de la República? Es preciso señalar que en esta época la actividad legislativa no tuvo la intensidad e importancia que la evolución de las instituciones y de la democracia le ha conferido en la actualidad. La frecuencia con que se cambiaba la Constitución, llevaba a convocar Asambleas que no siempre se reunían en la capital; por otra parte, en algunos de estos cuerpos legales se llega a establecer una periodicidad muy grande para las reuniones de las cámaras legislativas.

La primera Asamblea Constituyente inició sus reuniones en Riobamba el 14 de agosto de 1830 con 21 diputados, siete por cada uno de los tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca. Se conoce que las reuniones se llevaron a cabo en el refectorio del convento de Santo Domingo, que debió ser un espacio humilde, pues cabe recordar que Riobamba había sido trasladada hacía poco tiempo a la llanura de Tapi, luego del funesto terremoto de 1797, y que las edificaciones de la ciudad eran recientes y sin mayores lujos, pues la catástrofe arruinó también la economía de la zona. Este edificio fue posteriormente derrocado y sobre el lote se construyó el colegio nacional Pedro Vicente Maldonado en las primeras décadas del siglo XX. El día 11 de septiembre de 1830, en que concluyó la redacción de la nueva Constitución, se eligió a Juan José Flores como Presidente de la República y, luego de numerosos intentos frustrados, a José Joaquín Olmedo como vicepresidente.³

Fue Juan José Flores quien transformó la antigua biblioteca de la Universidad de San Gregorio Magno, institución ubicada en el vecino edificio de los jesuitas, al sur del Palacio Nacional, calle al medio y para entonces ya Universidad Central, en un recinto para sesiones de la cámara del Senado, desmantelando las magníficas estanterías y otros adornos de la Biblioteca Pública, en la que actuó como primer bibliotecario el doctor Eugenio Espejo, a finales del siglo XVIII.

La historiadora María Antonieta Vásquez, en sus penetrantes y lúcidas investigaciones sobre la historia de los edificios de los jesuitas del centro de la ciudad, después de su

expulsión en 1767, menciona que la Biblioteca Pública “estuvo siempre en el edificio y en el mismo local de la Biblioteca” y “que se hallaba en el segundo piso, encima del refectorio, tenía grandes ventanales y luz por los dos costados”⁴ y que fue Flores quien la adaptó para el Senado, aunque luego se le volvió a su uso original. Según cita la misma investigadora: “la biblioteca pública, que se hallaba ruinosa, ha sido perfectamente refaccionada, y arreglada bastantemente la colocación de los libros, que el ex-Jeneral [sic] Flores los hizo sacar de su sitio, por el extravagante y pueril capricho de que el Senado, cuyo miembro fue, ocupara ese espacioso salón”.⁵ Mientras tanto, al parecer, las sesiones de la cámara de Diputados se hacían en el salón del seminario de San Luis, que ocupaba otra parte de los edificios jesuíticos.

Gracias a la misma investigadora conocemos otros datos sobre el uso de los salones de la Universidad para las cámaras legislativas. El 15 de julio de 1831, el ministro de lo Interior solicitó el salón donde se realizaban los actos literarios para que se reuniera el Congreso Constitucional. El 12 de septiembre de 1836 se solicitan recursos para los gastos de arreglos de las salas del Congreso en la Universidad Central. El 23 de noviembre del mismo año se pidieron las colgaduras⁶ a la iglesia de San Francisco y las alfombras al templo de La Merced. Dos días más tarde se pidieron las colgaduras al monasterio del Carmen Alto, las colchas carmesíes al administrador de Alcabalas, y al rector de la Universidad Central tres docenas de sillas, dos mesas con sus carpetas y la tabla de tinteros. A la misma Universidad se le requirió el día 30 del mismo mes la “sala baja” para la Junta Preparatoria que se reuniría a las 4 de la tarde y, para concluir esta relación de demandas, el 6 de diciembre se conminó a Tomás Carcelén que “sin la menor excusa” preste la araña de El Sagrario, que le sería devuelta.⁷

Justamente en el gobierno de 1851, no podríamos precisar si con el presidente constitucional Diego Noboa, o ya de Jefe Supremo el general José María Urbina, que usurpó el poder el 17 de julio de ese año, se establece un convenio con la comunidad franciscana de Quito para la ocupación de la abandonada y ruinosa casa de San Buenaventura, contigua a la iglesia principal y que contenía convento, iglesia y huerta independientes, para “local de las Cámaras Legislativas, y los ecuatorianos vimos a los Padres Conscriptos de la Patria congregados en lo que fuera refectorio de los frailes”, según testimonio de Federico González Suárez.⁸

A raíz de la Independencia, las comunidades religiosas habían perdido la fluida relación que mantenían con sus superiores en España y los desajustes provocados por las nuevas reglas impuestas por los gobiernos republicanos agravaron la ya afectada disciplina conventual. Por otra parte, la crisis económica generalizada del país y el avance paulatino de las ideas liberales, especialmente anticlericales, acrecentaron los problemas económicos y de subsistencia: La provincia franciscana de Quito se vio incapaz de mantener adecuadamente sus numerosos conventos y por esto consideraron como una opción adecuada la propuesta del gobierno para ocupar San Buenaventura con el Congreso, y para servicio de un cuartel de policía la ruinosa esquina noroccidental llamada de la “Puerta Falsa”.



El presidente García Moreno empezó la adecuación del Palacio de Carondelet para la Función Legislativa. MCCE. K. TOLKMITT



ARRIBA: Ex convento de Santo Domingo, en Riobamba, luego fue escuela y cuartel. Aquí se reunió la Primera Constituyente. Foto circa 1910. ACO. M. CRUZ

ABAJO: Casa donde se reunió la Convención de 1845, en la calle Bolívar, frente al Parque Calderón. Posteriormente se levantó en su lugar el Palacio Municipal de Cuenca. Foto circa 1950. BCE-C.

El compromiso del gobierno fue pagar 125 pesos anuales por San Buenaventura y 80 por el espacio para la Policía, así como reparar todo lo que fuere necesario de los edificios. Pero el gobierno no hizo lo uno ni lo otro, por lo que la comunidad franciscana se vio obligada a demandar al fisco ante la justicia ordinaria. Se zanjó el asunto cuando a través de decreto se declaró nulo el contrato enfiteutico el 31 de mayo de 1864, devolviéndose así el edificio de San Buenaventura pero en completa ruina. Los religiosos, después de sobrellevar esta penosa experiencia, resolvieron vender el área a particulares, concretándose el traspaso a inicios del año 1867. La esquina nororiental del convento la perdieron definitivamente los religiosos, después de un largo pleito con la Municipalidad.⁹

En el Palacio Nacional

Al parecer, los primeros locales construidos expresamente para el Congreso se realizaron en la presidencia de García Moreno, en el Palacio de Gobierno. De acuerdo con Luciano Andrade Marín, en la obra se utilizaron eucaliptos tiernos

—sembrados pocos años antes en la Plaza Grande y la Alameda, como si fueran especies ornamentales— para adecuar las “salas legislativas que antes habían funcionado en la Casa de San Carlos(...) en los pisos y cubiertas de estas construcciones, que apenas duraron cosa de veinte años, hasta 1892, en que tuvieron que volver a reconstruir...”¹⁰

Probablemente esta reconstrucción fue la que se hizo en la presidencia de José María Plácido Caamaño, quien para el año 1885 adecuó un espacio exclusivo para uso del Congreso en el mismo Palacio de Gobierno: “Se ha construido un elegante departamento en el escombrado sitio que se conservaba en el Palacio, departamento en el cual están los salones que hoy ocupa el Congreso”¹¹, destinando —probablemente— las áreas anteriores preparadas por García Moreno a otros usos burocráticos. Es posible que estas obras se hicieran con la participación técnica del diestro arquitecto quiteño Juan Pablo Sanz, pues se conoce que trabajó en esta época en el Palacio en otras obras.

Sin duda, la cada vez más compleja estructura del Estado obligó a pensar muchas veces —especialmente en los primeros decenios del siglo veinte— en la ne-



cesidad de contar con un edificio propio para el Congreso Nacional y destinar las áreas desocupadas en el Palacio Nacional para el Ejecutivo.

Sin embargo, las adecuaciones continuaron. El 11 de diciembre de 1903, el gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez contrató con el arquitecto Lorenzo Durini el arreglo y amoblamiento de las salas del Senado y de Diputados. El trabajo concluyó el 16 de julio del año siguiente, mejorándose notablemente su aspecto, pues se colocó nuevo y moderno mobiliario, así como flamantes elementos decorativos importados de Italia, como lámparas y cortinas. La inauguración oficial de las salas remozadas se realizó el 10 de agosto de 1905.¹²

Realmente, las intenciones del gobierno de Plaza iban más allá de un simple arreglo provisional de las salas del Congreso, pues simultáneamente el mismo arquitecto diseñaba un edificio independiente para Palacio Legislativo, a construirse en los lotes traseros del Palacio de Gobierno, con frente a la calle Benalcázar, en ese entonces llamada aún “Pichincha”.

En enero de 1903, el gobierno de Plaza Gutiérrez había recibido el diseño elaborado por Lorenzo Durini Vasalli; sin embargo, diversas vicisitudes sufriría el proyecto. El 11 de septiembre de ese año, Durini presentó una propuesta formal de diseño y construcción al Congreso. No obstante, la Legislatura dilató su aprobación, por lo que presentó el 29 de agosto de 1904 una nueva propuesta, con el apoyo de su hijo Francisco, quien había regresado de Italia. El Parlamento convocó la licitación pública para la construcción del Palacio Legislativo el 14 de diciembre de 1904 y Lorenzo Durini puso a punto los planos definitivos de la obra el 15 de marzo de 1905. Todo daba a entender que la obra se realizaría, pues la primera piedra se colocó el 31 de julio de 1905. Sin embargo, la inestabilidad política y los cambios de gobernantes se hicieron presentes nuevamente y conspiraron contra el proyecto.

El Palacio de Gobierno, donde funcionaba también el Congreso Nacional, hacia 1880. Foto del maestro Benjamín Rivadeneira. AFS.



Presidente Camilo Ponce Enríquez (1956-60). Bajo su gobierno se construyó el Palacio Legislativo. CFS.

PÁGINA SIGUIENTE:

ARRIBA: Vista lateral posterior del Palacio hacia 1962. AAO.

CENTRO: El salón principal de sesiones como lucía en 1979, cuando el país retornó a la democracia.

E. SANDOVAL

ABAJO: Salón de los Presidentes, con los óleos que fueron devorados por las llamas en 2003.

E. SANDOVAL

Para 1920, el arquitecto quiteño J. Gualberto Pérez decía del Palacio de Gobierno, entre otras cosas: “En su construcción interior nada hay que valga la pena de mencionar. Consta de dos pisos, con dos patios, en contorno de los cuales se hallan las diversas oficinas y los salones del Congreso.”¹³

En el año 1939, durante el gobierno de Mosquera Narváez, renació la idea de construir un edificio exclusivamente para uso del Congreso Nacional. En octubre de ese año, el mismo Congreso creó un impuesto a las telecomunicaciones, que serviría exclusivamente para el mencionado propósito, pero al parecer nada se avanzó, debido quizás a la muerte del Presidente al mes siguiente, a los acontecimientos políticos sucesivos y a la invasión peruana al territorio nacional en julio de 1941.

Nuevas ideas para el Palacio Legislativo

Pasos concretos para su realización no se darían hasta los primeros meses del año 1943, cuando se discutía en Quito el Plan Regulador del arquitecto uruguayo Guillermo Jones Odriozola. Este plan, el primero de desarrollo urbano de la ciudad, localizaba a la actividad legislativa en el extremo norte de La Alameda, dentro de un nuevo centro cívico a conformarse desde La Alameda hacia el norte. Para la construcción del Palacio Legislativo se destinaban los terrenos donde se levantaba la picota colonial y una superficie cercana a una hectárea. Para estas fechas se tenía adelantado el proceso de expropiaciones por parte del Estado y se iniciaban las correspondientes a la Municipalidad.

El plan urbano, elaborado entre 1942 y 1944 por Jones Odriozola y continuado por su colega y compatriota Gilberto Gatto Sobral, consideraba diversas acciones para el centro de la ciudad. Si bien no dejaba de resaltar el valor de la “ciudad colonial”, proponía, entre otras obras, la construcción de un nuevo edificio para la Municipalidad, derrocando el antiguo y las casas vecinas, y transformaba al Palacio de Gobierno en Museo Histórico, pues la sede del gobierno se trasladaría al nuevo centro cívico, donde se construirían las nuevas sedes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el plan se señalaba, entre otras cosas: “El Palacio destinado a sede del Poder Legislativo se ha llevado a un sitio en el que por su condición de parcial aislamiento se obtiene una tranquilidad especial, en medio de jardines y de parques, y al mismo tiempo la topografía destaca naturalmente el edificio construido en la altura.”¹⁴

En concordancia con esta propuesta, el gobierno ecuatoriano organizó un concurso de proyectos para el diseño del nuevo Palacio Legislativo. El empuje de Guillermo Jones Odriozola en este cometido fue decisivo. Sus ideas sobre el Palacio las resumía así: “El Poder Legislativo se ha pretendido llevar a un sitio tranquilo de horizontes amplios, rodeado de jardines que signifiquen una contribución espacial a la labor que en el futuro Palacio Legislativo habrá de desarrollarse”.

Luego destaca la importancia de los terrenos escogidos y señala que “poseen la ubicación ideal(...) desplazados del centro de movimiento de la ciudad, relacionados especialmente con el gran Parque de Mayo que en la matización de sus verdes ofrece la perspectiva admirable de un jardín trabajado por y para el hom-

bre, con avenidas principales de acceso, la Aguilera¹⁵ por el Norte y la Montalvo ampliada, por el Sur, que no sólo dan comunicación sino amplia visión del palacio, con taludes de verdes y de flores que relacionarán en el futuro los Parques de Mayo y de la Alameda en una plástica de superficie gausa [sic] de transición que desde un nivel alto, baja hasta uno inferior en una forma gradual, suave y estéticamente humana. Terrenos para la ubicación del futuro Palacio Legislativo que, de acuerdo a una sana y lógica política de colaboración y de progreso que definiría yo con la palabra Unidad, se verán complementados en sus jardines con las expropiaciones que el mismo Municipio ha decretado y realizará".¹⁶

La convocatoria al concurso de anteproyectos la realizó el Gobierno Nacional presidido por el Dr. Carlos Alberto Arroyo del Río, a través del ministro de Obras Públicas, Ing. Alberto Wright Vallarino, el 1º de abril de 1943¹⁷. En este concurso podían participar "ingenieros y arquitectos, nativos o residentes, en las naciones panamericanas..." y se lo efectuaría en dos pruebas: en la primera, con un plazo de seis meses, se seleccionarían cinco proyectos que pasarían a la segunda prueba, y luego de cuatro meses se premiaría al primero con 50.000 sucres, al segundo con 30.000 sucres, al tercero con 20.000 sucres, y al cuarto y quinto con 10.000 sucres¹⁸. Por otra parte, el costo del proyecto no debía superar los quince millones de sucres.

Las dificultades de comunicación entre el Ecuador y los diferentes países de los concursantes demoraron considerablemente la difusión oportuna de las bases y las consultas de los interesados, así como las respuestas de la junta asesora. Por estas razones, la fecha de entrega de la primera prueba se postergó para el 31 de diciembre de 1943. Nuevos problemas dilataron la resolución de la



primera prueba al mes de marzo de 1945, es decir, ¡a más de catorce meses de entregados los anteproyectos! Sin duda, la Segunda Guerra Mundial debió complicar enormemente los servicios de correos, pero también la inestabilidad política se hizo presente en el país nuevamente: el 28 de mayo de 1944 se produjo la revolución que derrocó a Arroyo del Río, asumiendo el poder Velasco Ibarra.

Fueron 29 anteproyectos los presentados y el fallo de la primera prueba seleccionaba, como estaba establecido, a cinco que debían entrar a la siguiente fase a partir del 1 de abril, por lo cual los escogidos debían desarrollarse y entregarse hasta el 31 de julio de 1945. Pero, como ya iba siendo habitual, las peticiones de prórrogas continuaron debido a las razones indicadas. Puesto que hacia el 21 de enero de 1946 no se había recibido más que un único trabajo, de los cinco seleccionados, se pidió al Ministerio de Relaciones Exteriores solicitara a la Embajada del Ecuador en Washington y al Consulado de Nueva York, los informes relacionados con el envío de los cuatro proyectos restantes.

Por último, el 31 de julio del mismo año, el Jurado de la segunda prueba emitió su fallo con los dos únicos trabajos entregados.

El anteproyecto ganador fue el realizado por la firma Du Bose & Burbank Associate Architects de Nueva York, mereciendo el juicio siguiente: "De acuerdo con las recomendaciones contenidas en el fallo de la Primera Prueba, el Autor de este Anteproyecto ha dado algún movimiento a la fachada norte, mediante una escalinata central que, a la vez, soluciona más acertadamente la circulación del público. Por lo demás, ratificamos nuestra opinión de la Primera Prueba al manifestar que, funcionalmente, satisface su distribución horizontal y vertical y, en general, el conjunto adecuase perfectamente a los elementos topográficos y panorámicos circundantes."

Pero sólo seis meses después terminó formalmente el concurso al autorizarse, a fines de enero de 1947, la entrega de los premios, después de que los ganadores habían presentado reclamos en nuestras representaciones diplomáticas por el incumplimiento de lo acordado. Así, el concurso para el Palacio Legislativo había durado cerca de cuatro años y a pesar de contar ya con un proyecto, éste no se concretaría, causando una nueva frustración al país.

Mientras tanto, el Congreso Nacional continuaría funcionando en el Palacio Presidencial, con sus salas de sesiones únicamente separadas por una gruesa cortina, que se descorría para integrar a senadores y diputados cuando realizaban sesiones del Congreso Pleno.

La construcción del Palacio Legislativo¹⁹

Varias circunstancias confluían para la concreción del edificio de las cámaras legislativas. Por un lado, una relativa tranquilidad política, que permitió una sucesión de regímenes constitucionales en los años 1948 hasta 1960, una mejora de la economía nacional y la elección de Quito como sede de la XI Con-

Detalle del friso de Luis Mideros, que representa a las aborígenes enfrentando al conquistador a caballo.

P. CUVI





ferencia Interamericana de Cancilleres. En efecto, en el gobierno de José María Velasco Ibarra, el 25 de marzo de 1954, la X Conferencia Interamericana designó a la ciudad de Quito como sede de la XI Conferencia a realizarse en 1959. Inmediatamente, el Ejecutivo creó una Junta Coordinadora Permanente, la cual tendría que ocuparse de todos los aspectos organizativos, atendiendo tanto asuntos materiales, como administrativos y propagandísticos, a fin de crear la mejor atmósfera interna y externa para el desarrollo de aquella trascendental reunión continental.

El 1 de septiembre de 1956 asumió la Presidencia Constitucional de la República el Dr. Camilo Ponce Enríquez, quien organizó la Secretaría General de la Conferencia que entró a funcionar desde el primer día de 1957.

La ciudad de Quito había cruzado la medianía del siglo XX con graves carencias, por lo que debía prepararse a la capital para que recibiera dignamente y con comodidad a las delegaciones extranjeras, al personal administrativo y técnico, a los funcionarios de la OEA, a los periodistas y más personas que concurrirían a la cita hemisférica. Debían prepararse también los edificios y locales que se utilizarían para las reuniones generales y las de todas aquellas instituciones directamente involucradas. Por estas razones, los programas edilicios y urbanos fueron los que más atención y recursos económicos requirieron de la Secretaría, entre ellos la planificación y construcción del Palacio Legislativo, que sería la sede de la Conferencia.²⁰

Para abordar el enorme reto, la Secretaría organizó diversas comisiones de trabajo, entre ellas la de Construcciones²¹, y un Departamento de Planeamiento, que se responsabilizaría de las obras directamente encargadas a ella, pues otras obras las realizarían la Municipalidad y las Cajas de Previsión y Seguro, a través de convenios.

Salón principal de sesiones del Congreso, durante un informe del presidente Sixto Durán Ballén (1992-96). Al fondo, el mural de Guayasamín.

E. BRAVO



Vista del interior del Palacio en el proceso de reconstrucción, julio de 2004.
P. CUVI

En la erección del Palacio Legislativo se respetó la ubicación prevista en el Plan Regulador de Jones Odriozola, expropiando los terrenos necesarios para su construcción. El diseño arquitectónico se escogió de dos anteproyectos elaborados por el propio Departamento de Planeamiento de la Secretaría General, que había confiado la dirección del proyecto al arquitecto Alfredo León, quien tenía entre otros colaboradores a los futuros arquitectos Milton Barragán Dumet y Oswaldo Viteri Paredes.²²

Para la construcción del edificio se convocó a licitación pública el 29 de enero de 1958, presentándose nueve ofertas. Se asignó la obra al consorcio Mena Atlas-Ing. Galo Pazmiño, con quienes se contrató el 10 de mayo por 10'390.283 sucres con un plazo de 16 meses, es decir, la obra concluida debía entregarse el 28 de septiembre de 1959. Diversas circunstancias prolongaron la construcción, pero al haberse suspendido la realización de la Conferencia, sin tanto apremio se concluyó el edificio y se lo inauguró solemnemente el 23 de marzo de 1960.

Características del edificio

Concebido como una manifestación arquitectónica de vanguardia, el edificio respondió al llamado estilo internacional. Buscó satisfacer las necesidades funcionales y espaciales del Congreso Nacional, en ese entonces estructurado en dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados. A más de las respectivas salas para sus sesiones separadas y el salón del plenario, tenía las oficinas de las diferentes dignidades, oficinas administrativas y de apoyo, así como para las diferentes comisiones legislativas. El edificio estaba diseñado para sesenta legisladores —éstos no tenían oficinas privadas— y en él debían funcionar otras dependencias del Estado, como la Vicepresidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación.

El Palacio Legislativo inaugurado en 1960 está compuesto por dos volúmenes claramente diferenciados: sobre una amplia base horizontal de cuatro niveles, se eleva un bloque rectangular más estrecho de cinco niveles de fachadas acristaladas, con su eje en dirección este-oeste y un singular remate de bóvedas en la sección central. El amplio volumen de base contiene los vestíbulos, las salas de sesiones y otras oficinas principales, mientras que sobresale como un volumen independiente la sala del Congreso Pleno.

La torre vertical se organiza en una planta tipo con circulación longitudinal, con excelente iluminación y vistas por sus fachadas transparentes. Las oficinas orientadas al sur miran al Centro Histórico y al Panecillo, y las del norte hacia el parque de El Ejido. En la torre se acomodaron las oficinas de las comisiones legislativas, de los bloques políticos y posteriormente los despachos de los diputados.

Construido con estructura de hormigón armado y mampostería de ladrillo, en algunas superficies se utilizó ladrillo cribado como tratamiento especial, así como perfiles de aluminio y vidrio. Muchos muebles, equipos y materiales de acabados fueron importados de Europa y Estados Unidos, destacándose entre éstos los pisos de mármol y vinyl.

Al pie de la fachada norte se extiende una plazoleta elevada que conduce al acceso principal –poco utilizado– con atrio de doble altura y columnata. Está jerarquizado por un friso mural de piedra labrada en alto relieve por el escultor Luis Mideros, obra iniciada en 1958 y concluida en 1960. En estilo neoclásico muy tradicional, busca expresar la historia y el simbolismo de la nacionalidad ecuatoriana en dos grandes tramos que se interrumpen por el acceso principal. Cada cuerpo del trabajo escultórico tiene una longitud de 40 metros y de alto 4,70 metros, es decir una superficie total de 376 metros cuadrados. El tramo oriental representa personajes y episodios fundamentales de la historia del país, desde las vírgenes del sol, los shyris y cañaris, pasando por Benalcázar y Fray Jodoco Ricke, hasta Eugenio Espejo. En el lado occidental se enaltece al trabajo, la industria, la República, las leyes, las bellas artes y las ciencias.

Curiosamente, el acceso de uso diario y permanente es el de la fachada sur, que mira a los estacionamientos, fachada confusa por la forma de unión con el gran volumen ciego del auditorio. La volumetría del Palacio se destaca por las áreas abiertas que rodean al conjunto, destinadas a estacionamientos y jardines.²³

A partir del 10 de agosto de 1960 albergó a las cámaras parlamentarias, utilizándose desde entonces como Palacio Legislativo, salvo en épocas de dictadura.

La intensidad de la actividad legislativa, la creciente importancia política de los legisladores, el aumento del número de representantes por el crecimiento de la población y la creación de nuevas provincias, la presencia de nuevos partidos políticos y la Constitución de 1979, que transformó al Congreso en una institución unicameral, fueron, entre otras razones, las que conspiraron contra la integridad del edificio, fundamentalmente en su organización espacial interna.

Al dejar de utilizarse las salas de sesiones de las cámaras, éstas fueron paulatinamente destinadas a nuevos usos, transformándose sustancialmente con particiones y altillos. La creciente presencia de funcionarios, de personal adscrito a los diputados y la Constitución de 1998 que determinó un Congreso con 123 representantes para el año 2002, llevó al edificio a una situación de crisis, pues se multiplicaron las divisiones,

ARRIBA: El 5 de marzo de 2003 un voraz incendio destruyó buena parte del Palacio Legislativo.

E. BRAVO

ABAJO: Cara sur del Palacio en reconstrucción, visto desde la calle Luis Saá, julio de 2004.

P. CUVI



la ocupación de antiguos espacios de circulación, la restricción de áreas en otros, la creciente acumulación de materiales, equipos y mobiliario inútiles en bodegas improvisadas, etc., a pesar de que ya desde 1998 la Legislatura alquilaba oficinas en edificios cercanos, para varios usos.

La transformación interior más importante de esta época fue la realizada en la presidencia de Jorge Zavala Baquerizo, quien contrató directamente con el pintor Oswaldo Guayasamín, en el año 1987, la realización de un colorido mural en reemplazo de la sobria decoración de la pared de fondo de la sala del Congreso Pleno. Polémico desde su origen, por la carga ideológica (de izquierda) transmitida por el artista, está ejecutado en paneles desmontables de acrílico con fibra de vidrio y pintura acrílica a la que incorpora polvo de mármol, donde Guayasamín va colocando diversos personajes de la vida de la nación, alternando frases, nombres y símbolos.

No obstante los esfuerzos para aliviar y mejorar la situación del edificio, los profesionales del propio departamento de arquitectura del Congreso no pudieron concretar sus propuestas por falta de decisión política, carencia de recursos económicos y abuso de los usuarios: "porque las secciones destinadas a cada uno de los partidos políticos se asumieron(...) como una especie de territorios privados en los que, siguiendo criterios individuales, se aumentaron instalaciones, mobiliario y personal en búsqueda de una comodidad que no se alcanzó y que puso en peligro a toda la edificación".²⁴

El hacinamiento y la tugurización del espacio fueron la consecuencia de esta desorganización, problema que llegó a su culminación con el grave incendio del 5 de marzo de 2003, que destruyó la mayor parte de las instalaciones, salvándose, por suerte, el Archivo Legislativo, depositario de la memoria parlamentaria de la República del Ecuador.

Restauración y rehabilitación²⁵

Esta calamidad llevó al Congreso Nacional a contratar la realización de los estudios para rehabilitar y adecuar el edificio, efectuándose un concurso por invitación a varias firmas de arquitectos para que presentaran sus ofertas técnicas y económicas, resultando ganadora la oferta presentada por el arquitecto Milton Barragán Dumet, con quien contrató el Congreso Nacional el 14 de octubre de 2003.

Protegido por la ley por su carácter de monumento nacional, tanto el edificio legislativo como su entorno inmediato no pueden ser modificados, prohibiéndose expresamente la ejecución de obras nuevas sobre los retiros, jardines y estacionamientos. En consecuencia, debe actuarse con criterios enmarcados en los conceptos de restauración y rehabilitación, es decir, recuperar las características arquitectónicas originales y adecuarlas con respeto a las necesidades del momento, estableciendo un diálogo entre lo preexistente y lo nuevo, abierto al uso de materiales, tecnología y formas contemporáneas.

Revisado cuidadosamente el programa de necesidades, éste fue evaluado y redefinido, en acuerdo con la comisión técnica creada para el seguimiento del proyecto. El proyecto de Barragán Dumet tomó como premisas de intervención establecer una relación entre la arquitectura y su entorno urbano, transformándolo positivamente, buscar una relación ideal entre lo público y lo privado, y recuperar para Quito, capital del Ecuador, una edificación emblemática de carácter patrimonial.

Se propuso que los despachos particulares de los legisladores se situaran fuera del Palacio Legislativo y que en la torre, que estuvo sobreocupada por estas oficinas, se ubicaran las 21 comisiones legislativas permanentes. Entre los problemas más complicados a resolver estaban el de disponer nuevas áreas para la Escolta Legislativa, compuesta de una guarnición de 120 miembros, y el de aumentar el espacio de estacionamiento vehicular de 100 a 200 puestos, que demandaban una superficie de 2.000 y 6.000 metros cuadrados, respectivamente. La propuesta de Barragán establece la creación de estos espacios en subsuelos: el de la Escolta en el sector nororiental, consiguiendo iluminación natural con una gran claraboya cubierta por una pirámide; y el de los estacionamientos en el lado occidental, dividido en dos sectores: uno exclusivo para legisladores y el otro para visitantes. Los estacionamientos de superficie se eliminaron, planteándose la recuperación de jardines y espejos de agua.

Para la edificación existente se trazaron diversas obras. La sala del Congreso Pleno se mantiene como tal, pero aislando a las barras y a los periodistas con mamparas de cristal. En la búsqueda de conseguir un espacio sereno, digno y neutral, se propone el retiro del mural pintado por Guayasamín, recuperándose el diseño original. La obra de Guayasamín sería trasladada al muro exterior de la sala del Pleno, es decir, hacia la calle Piedrahita, construyéndose en el lugar un gran pórtico de hormigón de carácter escultórico, en donde, debidamente protegido, el mural pueda ser admirado desde la vía pública. Este pórtico surge de un amplio espejo de agua que se prolonga a todo lo ancho de la estructura de la base del Palacio, y que tiene como objeto destacar la edificación.

Se propone reconstruir la antigua sala del Senado como un salón alterno, con el mismo tratamiento para barras y periodistas que en la sala del Pleno. La antigua sala de Diputados, que es la más alterada por los acomodamientos de los últimos lustros, se vacía íntegramente, para construir en ella tres pisos en "bandejas", es decir, exentos de muros y con una estructura reversible. Este espacio se destina para el funcionamiento de la Biblioteca y el Archivo Legislativo. Los pisos recibirán luz cenital de una amplia claraboya, por lo cual el piso más alto tendrá un extenso espacio abierto al centro a fin de dar paso a la luz natural hacia el piso inferior, y éste, así mismo, tendrá una zona abierta menor, para permitir el ingreso de la luz hasta el nivel más inferior.

En el estudio se jerarquiza el ingreso norte, devolviéndole su importancia al ampliarse significativamente la plaza a los costados del pórtico de acceso, eliminando o restringiendo los ingresos del costado sur, originalmente previstos como secundarios. El vestíbulo se divide en dos por medio de una mampara y se orientan adecuadamente los accesos y circulaciones de los particulares, destacándose los aspectos de control y seguridad.

Urna destinada a guardar las actas del Congreso Constituyente de 1830, que serán trasladadas al Museo de la Democracia.

CH. HIRTZ



PÁGINA SIGUIENTE:
Representaciones digitales del
proyecto de remodelación del
Palacio Legislativo, diseñado por
el arquitecto Milton Barragán.

ARRIBA: Vista posterior.

CENTRO: Vista frontal.

ABAJO: Vista de un
espacio interior.

En el primer piso alto se crea un espacio para el Museo de la Democracia; además, se sitúan los ingresos a las barras de los salones de reuniones de la Legislatura y a las salas de consulta de la Biblioteca y el Archivo. En este nivel se ubican la Presidencia, Secretaría, Prosecretaría y Vicepresidencias del Congreso y sus áreas de apoyo. En el segundo piso alto se crea un salón de recepciones, recuperando la idea del proyecto original; también se instalará en él una cafetería-restaurante, con accesos a la terraza occidental, convirtiéndose este nivel en el área social del Palacio.

En la torre, sus cinco pisos se tratan de igual forma para albergar en cada uno de ellos cuatro comisiones legislativas permanentes y sus servicios complementarios. Al séptimo piso se le da acceso a través de ascensores, y se rediseña la terraza con jardines y la posibilidad de mirar y gozar del entorno urbano y natural. En este nivel se construirá una capilla ecuménica.

Por el exterior, la torre es tratada en sus cuatro frentes con una pantalla de aluminio perforado, dispuesta por delante de la fachada existente. Este elemento actuará como una placa de control de la temperatura interior de la torre; estará perforada, por lo que la vista hacia el exterior no se perderá y desde fuera reflejará el paisaje y la atmósfera; será casi cinco metros más alta que la torre actual, con lo cual se ocultarán las losas mixtilíneas que actúan como tapagradas y sala de máquinas de los ascensores, y se consigue, además, que el edificio tenga más presencia en el entorno.

NOTAS

- 1) Enríquez, Eliécer, "El Palacio de Gobierno, testigo de los grandes acontecimientos de la Patria", en *Tríptico Franciscano Quiteño*, Imprenta Argentina, Quito, 1968, p. 74.
- 2) Monge, Celiano, "El Palacio de Gobierno", en *Lauros*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato, 1977, p. 76.
- 3) Salvador Lara, Jorge, "Los comienzos de la República", en *Historia del Ecuador*, V. 6, Salvat Editores, Quito, 1980, pp. 9 y 10.
- 4) Vásquez Hahn, María Antonieta, comunicación personal. Información obtenida del Archivo Nacional.
- 5) Ídem.
- 6) Las colgaduras son los cortinajes, de diversos materiales y colores (según la época litúrgica), que se utilizaban en las iglesias en festividades importantes, modificando ricamente el espacio interior, al suspenderse estas telas de las cubiertas a las paredes o pendiendo de los arcos.
- 7) Libro tercero copiadador de comunicaciones oficiales con las autoridades y particulares del centro, que principia en 26 de octubre de 1836. Archivo Nacional, Quito.
- 8) Citado por Navarro, José G., en *Contribuciones a la Historia del Arte en el Ecuador*, Vol. I, Quito, Sociedad Ecuatoriana de Estudios Históricos, 1925, p. 121.
- 9) Navarro, ídem.
- 10) Andrade Marín, Luciano, "La Alameda de Quito en el siglo XIX", en *La lagartija que abrió la calle Mejía*, FONSA, Quito, 2003, p. 82.
- 11) Barrero, Ramón, citado por Celiano, Monge, *El Palacio de Gobierno*, en *Lauros*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato, 1977, p. 77.
- 12) Cevallos Romero, Alfonso y Durini R., Pedro M., *Ecuador Universal*, Gráfica, Quito, 1990, p. 26.
- 13) Pérez, Gualberto, "Historia de la Arquitectura de la República del Ecuador", ponencia presentada por la delegación del Ecuador al Primer Congreso Panamericano de

Arquitectos, celebrado en Montevideo en 1920, p. 95.

14) Jones Odriozola, Guillermo y Gatto Sobral, Gilberto, *Memoria descriptiva del Proyecto del Plan Regulador para la ciudad de Quito*, Quito, Imprenta Municipal, 1945, pp. 41 y 42.

15) La antigua avenida Mariano Aguilera, hoy lleva el nombre de Seis de Diciembre.

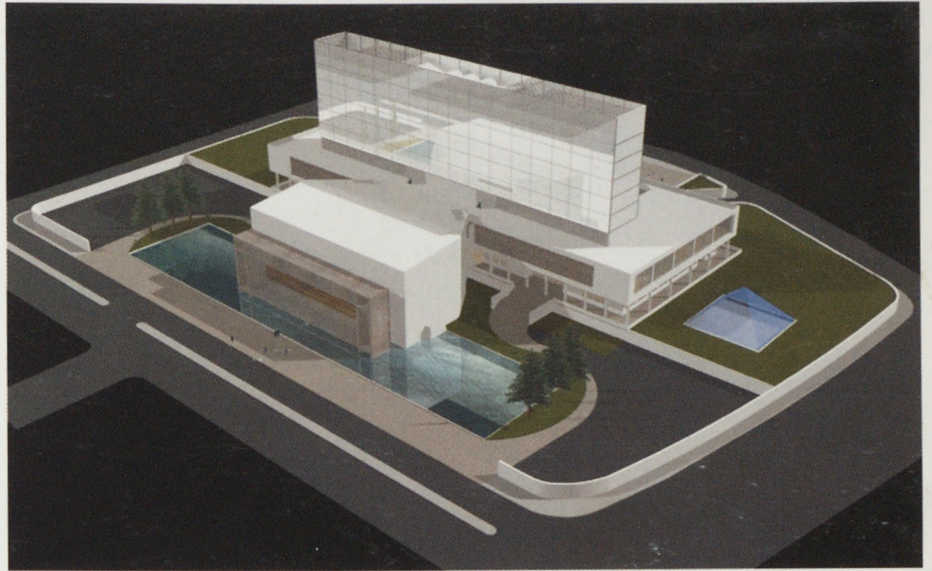
16) Jones Odriozola, Guillermo, "El futuro Palacio Legislativo del Ecuador", en *Boletín de Obras Públicas*, Año VI, Tomo VI, N° 59, enero-abril de 1943, pp. 36 y 37.

17) Las "Bases del concurso de anteproyectos para el Palacio Legislativo del Ecuador", así como el programa arquitectónico detallado, se puede consultar en: *Boletín de Obras Públicas*, Año VI, Tomo VI, N° 59, enero-abril de 1943, pp. 153 a 158. Las bases y el programa del concurso, la composición del jurado, así como las especificaciones, costos de materiales y de mano de obra y las respuestas a las consultas presentadas por los concursantes, fueron comentadas en: Peralta, Evelia y Moya, Rolando, "1943. Concurso para el Palacio Legislativo", en *Trama*, N° 18-19, Quito, julio de 1980.

18) Las cifras están expresadas en sucres. La cotización de la divisa de los Estados Unidos de Norteamérica era a la fecha de S/. 13,50 por dólar.

19) Para esta sección se ha contado básicamente con la información proporcionada por Ponce Enríquez, Luis, "Preparación del país sede", Undécima Conferencia Interamericana, Secretaría General, Quito, 1960 y la monografía de Monard, Shayanira, "Historia Constructiva del Palacio Legislativo", Quito, 2004, preparada expresamente para el consultor Arq. Milton Barragán Dumet.

20) A más de éste, se trabajarían los proyectos del Palacio Presidencial, Mi-



nisterio de Relaciones Exteriores, terminales aéreas de Quito y Guayaquil, mejoramiento de equipos de telecomunicaciones, muelle-hotel en el lago de San Pablo y las residencias universitarias de la U. Central y de la U. Católica. Al Municipio de Quito se le responsabilizaba por la ejecución de obras de pavimentación y repavimentación de la ciudad, ampliación del alcantarillado, entrada sur de la ciudad, Vía Oriental, unidades de higiene y creación de calles, parques y otras obras que aprobaría la Secretaría.

- 21) Integrada por sendos delegados del Gobierno Nacional, Municipio de Quito, Instituto de Previsión Social, Sociedad de Ingenieros y Arquitectos y de la Junta de Defensa Artística. Los nombrados fueron: Arq. Sixto Durán Ballén (presidente), Dr. Carlos Andrade Marín, Ing. Rubén Orellana, Ing. Alfredo Reyes y Arq. Gonzalo Sevilla.
- 22) Otros integrantes del equipo técnico fueron: Ing. José Larrea Naranjo, Ing. Carlos Bonilla Barco, Ing. Leonardo Arcos C., Carlos Larrea Naranjo, Germán Sevilla Naranjo, William Tapia Lecaro, Bolívar Chafía y Efraín Enríquez.
- 23) En el diseño de las áreas abiertas y jardinería participó el Arq. Andrés Chiriboga.
- 24) Monard, obra citada, p. 29.
- 25) Para la redacción de esta sección se contó con la información proporcionada por el Arq. Milton Barragán Dumet, consultor de la rehabilitación del Palacio Legislativo.

La lucha eterna, notable bronce que estuviera largos años en la vecindad del Palacio Legislativo, y que era visto como un reflejo de los interminables conflictos políticos.

P. CUVI



IX

Anexos

Autoridades legislativas de 1830 a 2004

1830-08-14 • 1830-09-28

José Fernández Salvador
Congreso Constituyente
Riobamba

1831-09-20 • 1831-10-24

José Modesto Larrea
Congreso Unicameral

1831-10-24 ¹

Manuel Mateu
Congreso Unicameral

1832-09-25 • 1832-11-13

Salvador Ortega
Congreso Unicameral

1833-09-10 • 1833-10-29

Francisco Marcos
Congreso Unicameral

1835-06-22 • 1835-08-22

José Joaquín Olmedo
Segunda Convención, Ambato

1837-01-03 • 1837-04-14

Juan José Flores
Senado
José María Santistevan
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1839-01-15 • 1839-04-14²

José Fernández Salvador
Diego Noboa
Pedro José de Arteta
Senado
Vicente Flor
Juan Manuel Benítez
Antonio Bustamante
Atanasio Carrión
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1841-01-15 • 1841-03-03

José Félix Valdivieso
Senado
José Pío de Escudero
Congreso Ordinario

1843-01-15 • 1843-06-18

Francisco Eugenio Tamariz
José Félix Valdivieso
Tercera Convención en Quito

1845-10-03 • 1845-12-04

Pablo Merino

1845-12-04 • 1846-02-07

Vicente Rocafuerte
Cuarta Convención en Cuenca

1846-09-15 • 1846-11-13

Vicente Rocafuerte
Senado
Roberto de Ascázubi
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1846-11-16 • 1846-11-21

Ángel Tola
Senado
Roberto de Ascázubi
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1847-09-15 • 1847-11-27

Antonio Elizalde
Senado
Manuel Gómez de la Torre
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1848-09-14 • 1848-11-16

Diego Noboa
Senado
José Manuel Jijón
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1848-11-17 • 1848-11-23

José Fernández Salvador
Senado
Antonio Mata
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1849-09-16 • 1849-11-17

José Modesto Larrea
Senado
José María Urvina
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1850-12-08 • 1851-06-26

Ramón de la Barrera
Antonio Muñoz
Pedro Carbo
Quinta Convención, Quito

1852-07-17 • 1852-10-02

Pedro Moncayo
Sexta Convención, Guayaquil

1853-09-19 • 1853-11-25

Manuel Bustamante
Senado
Nicolás Espinosa
Cámara de Diputados
Congreso Ordinario

1853-11-28 • 1853-12-09

Manuel Bustamante
Senado
Nicolás Espinosa
Cámara de Diputados
Congreso Extraordinario

1854-09-15 • 1854-11-28

Manuel Gómez de la Torre
Senado
Vicente Flor
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1854-11-29 • 1854-12-06
Manuel Gómez de la Torre
Senado
Vicente Flor
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1855-09-16 • 1855-11-24
Manuel Bustamante
Senado
Juan Bautista Vásquez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1855-11-25 • 1855-11-28
Manuel Bustamante
Senado
Juan Bautista Vásquez
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1856-09-16 • 1856-11-29
Vidal Alvarado
Senado
Pablo Herrera
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1857-09-16 • 1857-11-13
Manuel Bustamante
Senado
Pablo Guevara
Congreso Ordinario

1857-11-16 • 1857-11-21
Manuel Bustamante
Senado
Pablo Guevara
Diputados
Congreso Extraordinario

1858-09-28 • 1858-11-04
Manuel Bustamante
Senado
Pablo Bustamante
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1861-01-10 • 1861-06-18
Juan José Flores
Séptima Convención, Quito

1863-08-11 • 1863-10-24
Manuel Gómez de la Torre
Senado
Juan Bautista Vásquez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1864-03-18 • 1864-04-18
Juan Aguirre
Senado
Elías Lasso
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1865-09-04 • 1865-11-15
Nicolás Espinosa
Senado
Francisco Javier León
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1867-08-23 • 1867-11-05
Pedro Carbo
Senado
Camilo Ponce
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1868-01-08 • 1868-01-31
Manuel Angulo
Senado
Antonio Portilla
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1869-05-16 • 1869-08-30
Rafael Carvajal
Octava Convención, Quito

1871-08-10 • 1871-10-23
José María Santistevan
Senado
Francisco A. Arboleda
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1873-08-10 • 1873-10-23
Roberto de Ascázubi
Senado
Vicente Lucio Salazar
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1875-08-10 • 1875-10-23
Rafael Pólit
Senado
Pablo Bustamante
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1875-10-27 • 1875-12-14
Julio Sáenz
Senado
Pablo Bustamante
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1878-01-26 • 1878-05-31
José María Urvina
Novena Convención, Ambato

1880-08-10 • 1880-11-07
Leopoldo Salvador
Senado
Juan Ignacio Moreno
Napoleón Aguirre
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1883-10-11 • 1884-04-26
Francisco J. Salazar
Décima Convención, Quito

1885-06-10 • 1885-08-08
Luis Cordero
Senado
Juan Bautista Vásquez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1885-08-09 • 1885-08-15
Luis Cordero
Senado
Juan Bautista Vásquez
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1886-06-18 • 1886-08-16
Juan León Mera
Senado
Julio Castro
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1886-08-17 • 1886-08-21
Juan León Mera
Senado
Julio Castro
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1887-06-10 • 1887-08-08
Camilo Ponce
Senado
Aparicio Rivadeneira
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1888-06-10 • 1888-08-08
Agustín Guerrero
Camilo Ponce
Senado
Remigio Crespo Toral
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1888-08-09 • 1888-09-18
Agustín Guerrero
Senado
Federico Rivera
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1890-05-15 • 1890-06-09
Pedro I. Lizaraburu
Senado
Carlos Mateus
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1890-06-10 • 1890-08-08
Pedro I. Lizaraburu
Senado
Carlos Mateus
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1890-08-11 • 1890-08-20
Pedro I. Lizaraburu
Senado
Carlos Mateus
Cámara Diputados
Segundo Congreso
Extraordinario

1890-08-21 • 1890-08-24
Pedro I. Lizaraburu
Senado
Carlos Mateus
Cámara Diputados
Tercer Congreso Extraordinario

1892-06-10 • 1892-08-08
Vicente Lucio Salazar
Senado
Santiago Carrasco
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1892-08-09 • 1892-09-05
Vicente Lucio Salazar
Senado
Santiago Carrasco
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1894-07-10 • 1894-08-08
Elías Lasso
Senado
Carlos Casares
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1894-08-11 • 1894-08-20
Elías Lasso
Senado
Carlos Casares
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1894-08-21 • 1894-08-30
Carlos Mateus
Senado
Carlos Casares
Cámara Diputados
Segundo Congreso
Extraordinario

1896-10-09 • 1897-06-14
Manuel B. Cueva
Abelardo Moncayo
Undécima Convención,
Guayaquil

1898-08-11 • 1898-10-09
Manuel A. Larrea
Senado
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1898-10-12 • 1898-10-26
Manuel A. Larrea
Senado
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1898-10-27 • 1898-11-05
Manuel A. Larrea
Senado
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Segundo Congreso
Extraordinario

1898-11-06 • 1898-11-09
Manuel A. Larrea
Senado
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Tercer Congreso Extraordinario

1899-07-30 • 1899-08-08
Luis Adriano Dillon
Senado
Carlos Freile Z.
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1899-08-14 • 1899-10-12
Luis Adriano Dillon
Senado
Carlos Freile Z.
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1899-10-13 • 1899-10-22
Luis Adriano Dillon
Senado
José Luis Tamayo
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1900-08-23 • 1900-10-21
Manuel B. Cueva
Senado
Leonidas Plaza G.
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1900-10-22 • 1900-10-31
Manuel B. Cueva
Senado
Leonidas Plaza G.
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1901-08-11 • 1901-10-09
Manuel B. Cueva
Senado
Leonidas Plaza G.
Abelardo Posso
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1901-10-10 • 1901-10-19
Manuel B. Cueva
Senado
Abelardo Posso
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1902-08-10 • 1902-10-08
Aurelio Noboa
Senado
José Julián Andrade
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1903-08-14 • 1903-10-12
Aurelio Noboa
Senado
José Julián Andrade
Miguel Ángel Carbo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1904-08-14 • 1904-10-12
Carlos Freile Z.
Senado
Modesto A. Peñaherrera
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1904-10-13 • 1904-10-20
Carlos Freile Z.
Senado
Modesto A. Peñaherrera
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1905-08-10 • 1905-10-08
José Luis Tamayo
Senado
Modesto A. Peñaherrera
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1905-10-10 • 1905-10-19
José Luis Tamayo
Senado
Modesto A. Peñaherrera
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1906-10-10 • 1907-02-09
Carlos Freile Z.
Duodécima Convención, Quito

1908-08-12 • 1908-10-10
Abelardo Moncayo
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1908-10-21 • 1908-10-26
Genaro Larrea
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1908-10-27 • 1908-11-01
Genaro Larrea
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Segundo Congreso
Extraordinario

1909-08-10 • 1909-11-07
Bartolomé Huerta
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1910-06-01 • 1910-06-15
Lino Cárdenas
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Primer Congreso Extraordinario

1910-06-16 • 1910-06-24
Lino Cárdenas
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Segundo Congreso
Extraordinario

1910-08-12 • 1910-10-10
Carlos Freile Z.
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1911-07-28 • 1911-08-06
Carlos Freile Z.
Senado
Abelardo Montalvo
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1911-08-10 • 1911-10-09
Carlos Freile Z.
Senado
Abelardo Montalvo
Francisco Andrade Marín
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1912-08-10 • 1912-10-26
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Julio E. Fernández
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1913-08-10 • 1913-10-23
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Manuel E. Escudero
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1914-08-10 • 1914-10-08
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Agustín Cabezas
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1915-08-10 • 1915-10-08
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Manuel Cabeza de Vaca
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1916-08-10 • 1916-10-08
Miguel E. Seminario
Senado
Miguel Ángel Albornoz
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1917-08-10 • 1917-10-23
Miguel E. Seminario
Senado
Miguel Ángel Albornoz
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1918-08-10 • 1918-10-20
Gonzalo S. Córdova
Senado
Manuel María Sánchez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1919-08-10 • 1919-10-28
Julio Burbano Aguirre
Senado
Pacífico Villagómez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1920-08-10 • 1920-10-03
José Julián Andrade
Senado
Juan de Dios Martínez Mera
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1921-08-10 • 1921 -10-08
José Julián Andrade
Senado
Juan de Dios Martínez Mera
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1922-08-10 • 1922-10-08
José Julián Andrade
Senado
Carlos Alberto Arroyo del Río
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1923-08-10 • 1923-10-21
Alberto Guerrero Martínez
Senado
Carlos Alberto Arroyo del Río
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1924-08-10 • 1924-10-16
Alberto Guerrero Martínez
Senado
Ricardo D. Villavicencio Ponce
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1928-10-09 • 1929-06-18
Agustín Cueva
Senado
Asamblea Nacional

1930-08-10 • 1930-12-07
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Manuel A. Navarro
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1930-12-08 • 1930-12-24
Alfredo Baquerizo Moreno
Senado
Manuel A. Navarro
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1931-08-10 • 1931-12-06
Alfredo Baquerizo Moreno
Alberto Acosta Soberón
Senado
Manuel A. Navarro
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1932-08-10 • 1932-12-02
Alberto Guerrero Martínez
José Rafael Bustamante
Senado
José María Velasco Ibarra
Diputados
Congreso Ordinario

1932 -12-08 • 1932-12-23
José Rafael Bustamante
Senado
Congreso Extraordinario

1933-08-10 • 1933-12-02
José Vicente Trujillo
Senado
Guillermo Ramos
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1934-08-10 • 1934-11-04³
José Vicente Trujillo
Enrique Baquerizo Moreno
Senado
Guillermo Ramos
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1934-11-10 • 1934-12-07
Enrique Baquerizo Moreno
Senado
Guillermo Ramos
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1935-08-10 • 1935-09-26⁴
Carlos Alberto Arroyo del Río
Senado
Guillermo Ramos
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1937-08-10 • 1937-09-22⁵
José Alberto Donoso Cobo
Asamblea Nacional

1938-08-10 • 1938-12-13
Francisco Arízaga Luque
Asamblea Nacional

1939-02-01 • 1939-03-07
Carlos Alberto Arroyo del Río
Senado
Andrés F. Córdova
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1939-08-10 • 1939-10-18
Carlos Alberto Arroyo del Río
Senado
Andrés F. Córdova
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1940-08-10 • 1940-11-07
Julio E. Moreno
Senado
Andrés F. Córdova
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1941-08-04 • 1941-08-09
Julio E. Moreno
Senado
José R. Boloña
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1941-08-10 • 1941-10-08
Julio E. Moreno
Senado
José R. Boloña
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1942-02-19 • 1942-02-28
Julio E. Moreno
Senado
José R. Boloña
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1942-08-10 • 1942-10-28
Miguel Ángel Albornoz
Senado
Alfredo Sevilla
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1943-08-10 • 1943-10-08
Miguel Ángel Albornoz
Senado
Teodoro Maldonado Carbo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1944-08-10 • 1945-03-10
Francisco Arízaga Luque
Asamblea Nacional

1945-12-01 • 1945-12-10
Manuel Agustín Aguirre
Congreso Extraordinario

1946-08-10 • 1947-02-22
Mariano Suárez Veintimilla
Asamblea Nacional

1947-09-15 • 1947-09-18
José Rafael Bustamante
Senado
Carlos Andrade Marín
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1948-08-10 • 1948-11-07
José Rafael Bustamante
Manuel Sotomayor Luna
Senado
Carlos Andrade Marín
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1949-08-10 • 1949-10-16
Manuel Sotomayor Luna
Senado
Augusto Alvarado Olea⁶
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1949-10-16 • 1949-11-07
Augusto Alvarado Olea⁷
Senado
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1949-11-08 • 1949-11-08
Augusto Alvarado Olea
José Modesto Larrea
Senado y Diputados
Carlos Andrade Marín
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario⁸

1950-08-10 • 1950-11-08
Abel Gilbert
Senado
Ruperto Alarcón Falconí
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1951-08-10 • 1951-11-07
Abel Gilbert
Senado
Daniel Córdova Toral
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1952-08-10 • 1952-11-07
Abel Gilbert
Alfredo Chiriboga Ch.
Senado
Carlos Julio Arosemena Monroy
Rafael Arízaga V.
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1953-08-10 • 1953-11-07
Alfredo Chiriboga Ch.
Senado
José A. Baquero de la Calle
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1954-02-22 • 1954-02-24
José A. Baquero de la Calle
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1954-08-10 • 1954-11-07
Alfredo Chiriboga Ch.
Senado
Congreso Ordinario

1955-08-10 • 1955-11-07
Alfredo Chiriboga Ch.
Senado
Manuel Jijón Caamaño y Flores
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1956-08-10 • 1956-11-07
Alfredo Chiriboga Ch.
Francisco Illingworth Icaza
Senado
Manuel Jijón Caamaño y Flores
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1957-08-10 • 1957-11-07⁹
Francisco Illingworth Icaza
Senado
Otto Arosemena Gómez
Cámara Diputados
Congreso Ordinario¹⁰

1958-08-10 • 1958-11-07

Francisco Illingworth Icaza
Senado

Manuel Jijón Caamaño y Flores
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1959-08-10 • 1959-11-07

Francisco Illingworth Icaza
Senado

Manuel Jijón Caamaño y Flores
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1960-08-10 • 1960-11-07

Francisco Illingworth Icaza

Carlos Julio Arosemena Monroy
Senado

Manuel Araujo Hidalgo
Nicolás Valdano Raffo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1961-08-10 • 1961-11-07

Carlos Julio Arosemena Monroy
Senado

Nicolás Valdano Raffo
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1961-11-08 • 1961-12-01

Reynaldo Varea Donoso
Senado

Aurelio Dávila Cajas
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1962-08-10 • 1962-11-07

Reynaldo Varea
Senado

Jaime Acosta Velasco
Cámara Diputados
Congreso Ordinario¹¹

1966-06-16 • 1967-06-10

Gonzalo Cordero Crespo
Asamblea Constituyente,
Quito

1967-11-16 • 1967-12-15

Gonzalo Cordero Crespo
Congreso Extraordinario
Unicameral

1968-08-10 • 1968-10-08

Juan A. Illingworth Baquerizo
Senado

Raúl Clemente Huerta Rendón
Cámara Diputados
Congreso Ordinario

1969-03-06 • 1969-05-04

Juan Illingworth Baquerizo
Senado

Raúl C. Huerta Rendón
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario

1969-08-10 • 1969-10-08

Juan Illingworth Baquerizo
Senado
Congreso Ordinario

1970-03-06 • 1970-05-04

Juan Illingworth Baquerizo
Senado

Raúl C. Huerta Rendón
Cámara Diputados
Congreso Extraordinario¹²

1979-08-10 • 1980-08-08

Asaad Bucaram Elmahalm
Congreso Ordinario

1980-08-10 • 1981-08-09¹³

Raúl Baca Carbo
Congreso Ordinario

1981-08-10 • 1982-08-09

Raúl Baca Carbo
Congreso Ordinario

1982-08-10 • 1983-08-09

Rodolfo Baquerizo Nazur
Congreso Ordinario

1983-05-10 • 1984-08-09

Gary Esparza Fabbiany
Congreso Ordinario

1984-08-10 • 1985-08-09

Raúl Baca Carbo
Congreso Ordinario

1985-08-10 • 1986-08-09

Averroes Bucaram Zaccida
Congreso Ordinario

1986-08-10 • 1987-08-09

Andrés Vallejo
Congreso Ordinario

1987-08-10 • 1988-08-09

Jorge Zavala Baquerizo
Congreso Ordinario

1988-08-10 • 1989-08-09

Wilfrido Lucero Bolaños
Congreso Ordinario

1989-08-10 • 1990-08-09

Wilfrido Lucero Bolaños
Congreso Ordinario

1990-08-10 • 1990-10-18

Averroes Bucaram Zaccida
Congreso Ordinario

1990-10-18 • 1991-08-09

Edelberto Bonilla Oleas
Congreso Ordinario

1991-08-10 • 1992-08-09

Fabián Alarcón Rivera
Congreso Ordinario

1992-08-10 • 1993-08-09

Carlos Vallejo López
Congreso Ordinario

1993-08-10 • 1994-08-09

Samuel Belletini
Congreso Ordinario

1994-08-10 • 1995-08-09

Heinz Moeller Freire
Congreso Ordinario

1995-08-10 • 1996-08-09

Fabián Alarcón Rivera
Congreso Ordinario

1996-08-10 • 1997-02-11

Fabián Alarcón Rivera
Congreso Ordinario

1997-02-18 • 1997-08-09
Heinz Moeller Freire
Congreso Ordinario

1997-08-10 • 1998-08-09
Heinz Moeller Freire
Congreso Ordinario

1997-12-20 • 1998-04-20
Osvaldo Hurtado Larrea
Luis Mejía Montesdeoca
Asamblea Constituyente

1998-08-10 • 1999-08-09
Juan José Pons
Congreso Nacional

2000-08-10 • 2000-08-20
Susana González
Congreso Nacional

2000-08-29 • 2001-06-06
Hugo Quevedo Montero
Congreso Nacional

2001-06-06 • 2003-01-04
José Cordero Acosta
Congreso Nacional

2003-01-05 • 2005-01-05
Guillermo Landázuri
Congreso Nacional¹⁴

Notas:

- 1) Ver actas de la fecha, Archivo Función Legislativa, Quito.
- 2) Se decidió en el Congreso que se nombre un presidente por cada mes, en ambas cámaras. 1939.
- 3) Hay dos Congresos Extraordinarios: el primero, 8-XII-1934, presidido por Enrique Baquerizo Moreno; y el Segundo, 18-XII-1834, presidido por José Vicente Trujillo.
- 4) En esta fecha se reunió el Congreso en Pleno, pero no se hallan más actas, por lo que se presume que ahí terminaron las actividades del Congreso para dar paso a la dictadura.
- 5) Hay actas hasta esta fecha.

6) Asume la Vicepresidencia de la República interinamente tras la muerte de Manuel Sotomayor y Luna el 16 de octubre de 1949. Siendo presidente de la Cámara de Diputados asumió también la Presidencia del Congreso hasta el 8 de noviembre de 1949 cuando se eligió Vicepresidente de la República al Dr. Abel Gilbert. Mientras fue Presidente del Congreso continuó presidiendo la Cámara de Diputados pues Carlos Andrade Marín solo dirigió las sesiones preparatorias del Congreso y la sesión del Congreso Extraordinario del 8 de noviembre de 1949. Actas de 1949, Archivo Función Legislativa.

7) El 10 de agosto de 1949 se había posesionado Augusto Alvarado Olea como presidente de la Cámara de Diputados, y siguió cumpliendo esas funciones hasta el 7 de noviembre de 1949, aunque el 19 de octubre fue llamado a presidir el Congreso como Vicepresidente interino de la República.

8) Este Congreso sirvió para elegir al Vicepresidente de la República Abel Gilbert, quien tomó posesión de la Presidencia del Congreso en la tarde de ese día.

9) Constitucionalmente, estos Congresos duraban 60 días, y en caso de ser necesario podían extenderse 30 días más.

10) *El Proceso Electoral Ecuatoriano*, Colección Elecciones y Democracia en el Ecuador, publicación del Tribunal Supremo Electoral, Tomo 1, Quito, 1989. Estos datos se han confrontado con la Lista de Presidentes de la Legislatura, carpeta 10, Archivo Función Legislativa, y se han mantenido las fechas señaladas en las actas.

11) De julio de 1963 a marzo de 1966 usurpó el poder una Junta Militar.

12) Las actas de la fecha señalan reuniones de ambas cámaras en Congresos Ordinarios.

13) En adelante se sigue la Carpeta 10 del Archivo de la Función Legislativa.

14) Investigación de Alexia Ibarra.





Rostros de niños que simbolizan la esperanza. Panel del mural de Guasamín en el Palacio Legislativo. FG. R. CALDERÓN.

Bibliografía

- Adoum, Jorge Enrique; Estrada Ycaza, Julio; Espinosa, Simón; Khalife, Galo (editor), y otros, *Progreso Centenario*. Asotab, Quito, 1992.
- Aguilar R., Jurado F. y Moreno V., *Casas del Quito Viejo*, Tomo I. Colección Medio Milenio, Quito, 1992.
- Alfaro, Eloy, *Historia del Ferrocarril de Guayaquil a Quito*. Editorial Nariz del Diablo, Quito, 1931.
- Alfaro, Eloy, *Segundo mensaje especial del Presidente de la República a la Asamblea Nacional*. Imprenta El Tiempo, Quito, 1907.
- Andrade Marín, Luciano, "La Alameda de Quito en el siglo XIX", en *La lagartija que abrió la calle Mejía*. FONSA, Quito, 2003.
- Archivo Nacional, *Libro tercero copiadore de comunicaciones oficiales con las autoridades y particulares del centro*, Principia en 26 de octubre de 1836, Quito.
- Arízaga Vega, Rafael, *Las Constituyentes*. Editorial Fraga, Quito, 1998.
- Avilés Jurado, J.J., editor, *El Ecuador en el Centenario de la Independencia de Guayaquil*. De Laisne & Carranza, New York, 1920.
- Ayala, Enrique, editor, *Nueva Historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional-Grijalbo, volúmenes VIII, X, XV, Quito, 1990.
- Ayala, Enrique, *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional-TEHIS, Quito, 1994.
- Ayala, Enrique, *Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado Laico*. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 1980.
- Barrera Acevedo, José Antonio, *La Función Legislativa a través de los tiempos*. Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, edición digital, Quito, 1998.
- Bibliowicz, Vivian y Rubiano, Juan Carlos, *Retratos*. Asotab, Quito, 1993.
- Borja y Borja, Ramiro, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo IV. "Apéndices", Quito, 1979.
- Borja y Borja, Ramiro, 1979, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo I.
- Ceriola B. Juan, presbítero, *Guayaquil a la vista, Colección de fototipias*. Impreso en Barcelona, España, 1910.
- Cevallos, Alfonso y Durini, Pedro, *Ecuador Universal. Visión desconocida de una etapa de la arquitectura ecuatoriana*. Quito, 1990.
- Cevallos García, Gabriel, "Historia del Ecuador" (Texto), Vol. III de sus *Obras completas*. Centro de Investigación y Cultura del Banco Central del Ecuador, Cuenca, 1987.
- Cevallos, Pedro Fermín, "Cuadros Descriptivos del Ecuador-Quito", en *Quito a través de los Siglos* (compilado por Eliécer Enríquez). Imprenta Municipal, Quito, 1938.
- Cevallos Romero, Alfonso y Durini R., Pedro M., *Ecuador Universal*. Gráficas, Quito, 1990.
- Chascar, A. E., editor, *El Ecuador en Chicago*. New York, 1894.
- Colección Imágenes, del Banco Central del Ecuador, Quito:
- Volumen I, *Imágenes de la vida política del Ecuador*, preparado por Alejandro Carrión, Quito, 1981.
- Volumen II, *Grabados sobre el Ecuador en el siglo XIX (Le Tour du Monde)*, preparado por Eduardo Villacís, Quito, 1981.
- Volumen IV, *Cuenca tradicional*, 1983.
- Volumen XI, *Fotografías históricas del Ecuador, Siglo XX*, preparado por Irving Zapater y otros, Quito, 2003.
- Cueva, Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Ed. Solitierra, Quito, 1975.
- Cuvi, Pablo, *Al filo de la paz. Historia de las negociaciones de paz con el Perú*. Dinediciones, Quito, 1998.
- Cuvi, Pablo, editor:
- Ecuador del siglo XX. Hechos e imágenes*. Dinediciones, Quito, 1999.
- Gente que hace historia*, Libro de entrevistas. Dinediciones, Quito, 2000.
- Retratos hablados*, Libro de entrevistas. Dinediciones, Quito, 2001.
- No hay metas inalcanzables*, Libro de entrevistas. Dinediciones, Quito, 2002.
- Destruge, Camilo, *Urvina, el Presidente*. Banco Central del Ecuador, Quito, 1992.
- Varios autores, *Ecuador, Memoria Política del Siglo XX*, Quito, 2003.
- El Ecuador, Guía Comercial e Industrial de la República*, Compañía Guía del Ecuador. Guayaquil, 1909.
- Enríquez, Eliécer, "El Palacio de Gobierno, testigo de los grandes acontecimientos de la Patria", en *Tríptico Franciscano Quiteño*. Imprenta Argentina, Quito, 1968.
- Escalante, Marco Vinicio y otros, *Presencia. Congreso y Democracia*. Dirección de Prensa del Congreso Nacional, Quito, 1994.
- Escudero, Ximera; Villalba, Jorge y otros, *Los Salas, una dinastía de pintores*, Catálogo. Banco de los Andes, 1989.

- Espinosa**, Simón, *Presidentes del Ecuador*. Vistazo-Editores Nacionales, Guayaquil, 1996.
- Espinosa**, Simón, *Grandes Escritores*. Vistazo-Editores Nacionales, Guayaquil, 2004.
- González**, Susana, *Una mujer en el Congreso*. Gráficas Hernández, 2003.
- Gordón González**, Mario, y otros, *Democracia 19 años*. Dirección de Prensa del Congreso Nacional, Quito, 1998.
- Hoyos**, Melvin, *La moneda ecuatoriana a través de los tiempos*. Editorial El Conejo, Quito, 1998.
- J. L. R.** (Legohuir Raud, sj., José María), *Historia de la República del Ecuador*, Tomo III, 1876-1900. Imprenta del Clero, Quito, 1938.
- Jones Odriozola**, Guillermo, "El futuro Palacio Legislativo del Ecuador", en *Boletín de Obras Públicas*, Año VI, Tomo VI, # 59, enero-abril, 1943.
- Jones Odriozola**, Guillermo y Gatto Sobral, Gilberto, *Memoria descriptiva del Plan Regulador para la ciudad de Quito*, Imprenta Municipal, Quito, 1945.
- Jurado**, Fernando y Ortiz, Alfonso, *El Quito que se fue, 1850-1912*. Colección de Ernesto Chiriboga Ordóñez, Vol. I, Colección Testimonios.
- Kennedy Troya** Alexandra, *Rafael Troya, El pintor de los Andes ecuatorianos*. Ediciones del Banco Central del Ecuador, Quito, 1999.
- Kennedy Troya** Alexandra, *El pintor Rafael Troya (1845-1920). Catálogo razonado*. Quito, Museo del Banco Central del Ecuador, 1984 (inédito).
- Kolberg**, Joseph sj., *Hacia Ecuador (Nach Ecuador)*. Centro de Publicaciones de la Universidad Católica de Quito, 1977.
- León Borja**, Daniel, *Los hombres de Mayo, La Constituyente de 1945*, 110 caricaturas. Ediciones del Sol-Fundación Hallo, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1996.
- Loor**, Wilfrido, *Eloy Alfaro*, Vol. II. Editora Moderna, Quito, 1947.
- Ministerio de Obras Públicas**, "Bases del concurso de ante-proyectos para el Palacio Legislativo del Ecuador", *Boletín de Obras Públicas*, Año VI, Tomo VI, # 59, enero-abril de 1943.
- Monard**, Shayanira, "Historia Constructiva del Palacio Legislativo", Monografía preparada expresamente para el consultor Arq. Milton Barragán Dumet, Quito, 2004.
- Monge**, Celiano, "El Palacio de Gobierno", en *Lauros*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato, 1977.
- Muñoz Vicuña**, Elías, *La guerra civil ecuatoriana de 1895*. Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1976.
- Navarro**, José Gabriel, *La pintura en el Ecuador, del XVI al XIX*. Dinediciones, Quito, 1991.
- Navarro**, José Gabriel, en *Contribuciones a la Historia del Arte en el Ecuador*, Vol. I. Sociedad Ecuatoriana de Estudios Históricos, Quito, 1925.
- Ortiz Crespo**, Alfonso, *Guía Arquitectónica de Quito*. Junta de Andalucía, Sevilla, en prensa.
- Ortiz Crespo**, Alfonso, "Algunos datos históricos sobre la Plaza Grande y las edificaciones circundantes", en *Museo Histórico* # 60, Quito, diciembre de 1993.
- Plaza Gutiérrez**, Leonidas, "Mensaje al Congreso de 1904", en A. Noboa: *Recopilación de mensajes dirigidos por los Presidentes y Vicepresidentes de la República, Jefes Supremos y Gobiernos Provisorios, a las Convenciones y Congresos Nacionales*, Tomo V. Imp. de Noboa, Guayaquil, 1900.
- Peralta**, Evelia y Moya, Rolando, "1943. Concurso para el Palacio Legislativo", en *Trama*, # 18-19, Quito, julio, 1980.
- Pérez**, Gualberto, "Historia de la Arquitectura de la República del Ecuador", ponencia al Primer Congreso Panamericano de Arquitectos, Montevideo, 1920.
- Ponce**, Camilo; Saad, Pedro y otros, *Interpelación al Sr. Ministro de Gobierno, Dr. Camilo Ponce Enríquez* (18 de septiembre de 1953). Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1954.
- Ponce Enríquez**, Luis, *Preparación del país sede*, Undécima Conferencia Interamericana, Secretaría General, Quito, 1960.
- Pyne**, Peter, "Legislatures and Development. The Case of Ecuador 1960-1961", en *Comparative Political Studies*, Vol.9, # 1, 1976.
- Quintero**, Rafael y Silva, Erika, "Crisis en las cumbres (1966-1972)", en *Ecuador: una Nación en Ciernes*, Tomo 2. Editorial Universitaria, Quito, 1991.
- República del Ecuador**, *Leyes de sueldos y de presupuestos, dadas por el Congreso Constitucional de 1894*. Imprenta del Gobierno, Quito, 1894.
- República del Ecuador**, *Ley de presupuestos y sueldos para el año 1903*. Registro Oficial, Quito, octubre 27, 1902, # 337.
- República del Ecuador**, *Ley de presupuestos y sueldos para el año 1909*. Registro Oficial, Quito, diciembre 6, 1908, # 829.
- República del Ecuador**, *Ley de Presupuesto del Estado para el ejercicio financiero de 1925*. Talleres Gráficos del Ministerio de Hacienda, Quito, 1924.
- República del Ecuador**, *Proyecto de decreto sobre empréstito de ocho millones de libras esterlinas. Informe de la Comisión del Senado*. Quito, septiembre, 1912.
- Reyes**, Oscar Efrén, *Breve Historia General del Ecuador*, Tomos II y III, 9ª edición. Editorial Fray Jodoco Ricke, Quito, 1974.
- Revista Vistazo**, de 1957 a 2004.
- Revista del Foro de Parlamentarias Ecuatorianas**, Quito, noviembre 2003.
- Revista de la Casa de Montalvo**, *Montalvo y Mera, Sesquicentenario*, números especiales 74, 75, 76. Ambato, 1982.

- Robalino Dávila**, Luis, *Orígenes del Ecuador de hoy*, Vol. IV: "García Moreno", Vol. V: "Borrero y Veintimilla", Vol. VI: "Diez años de Civilismo". Editorial Cajica, Puebla (México), 1968.
- Salvador Lara**, Jorge; Ayala, Enrique; Ospina, Omar y otros, *El Palacio de Carondelet*. Academia Nacional de Historia para la Presidencia de la República, Quito, 1996.
- Salvador Lara**, Jorge; Crespo Toral, Hernán; Villalba, Jorge S.J., y otros, *Historia del Ecuador*, Vols. VI, VII y VIII. Salvat Editores, España, 1982.
- Salvador Lara**, Jorge, en *Centenario*, *Boletín oficial del Comité Nacional Pro Centenario de la Consagración del Ecuador al Sagrado Corazón de Jesús*, # 1, Quito, 1º de diciembre de 1973.
- Silva**, José Félix y Calderón, Rafael, *Ecuador: frustración y esperanza (Mural de Oswaldo Guayasamín en el Palacio Legislativo)*. Congreso Nacional del Ecuador, Quito, 1988.
- Tobar Donoso**, Julio, *La Oratoria política y en especial la Parlamentaria en el Ecuador*, "Memorias", Entrega Nona, Quito, mayo, 1926.
- Trabuco**, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*. Editorial Universitaria, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1975.
- Tribunal Supremo Electoral**, *El proceso electoral ecuatoriano*, Vol. 1, "Elecciones y democracia en el Ecuador". Corporación Editora Nacional, Quito, 1989.
- Varios autores**, *Las huellas del grabado*, catálogo. La Estampería Quiteña, Quito, 2001.
- Yépez**, Manuel, *Capítulos-apuntes varios 1830-1942*. Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1945.
- Yépez**, Manuel, *Clave de la Legislación Ecuatoriana, 1899-1921*. Imprenta Nacional, Quito, 1922.
- Zapater**, Irving y otros, *Imágenes del siglo XX*. Banco Central del Ecuador, Quito, 2004.



Créditos de imágenes

AAC:	Archivo Alejandro Carrión.
AAO:	Archivo Alfonso Ortiz.
AEA:	Archivo Enrique Ayala.
AEM:	Colección Elena Moncayo.
ACO:	Archivo Carlos Ortiz.
ACPM:	Archivo Coordinadora Política de Mujeres.
ACV:	Archivo Cynthia Viteri.
AFC:	Archivo Fausto Cordovez.
AD:	Archivo Dinediciones.
AEC:	Archivo El Conejo.
AECO:	Archivo El Comercio.
AF:	Archivo Flores.
AFL:	Archivo Función Legislativa.
AJC:	Archivo Juan Cueva.
AJGTV:	Archivo José G. Terán Varea.
AHBCE:	Archivo Histórico Banco Central del Ecuador.
AHG:	Archivo Histórico del Guayas.
ALM:	Archivo Luis Macas.
AMB:	Archivo Milton Barragán.
AMDC:	Archivo Miguel Díaz Cueva.
AMG:	Archivo Miryam Garcés.
AMS:	Archivo Matías Spatz.
AMT:	Archivo Metropolitan Touring.
ANM:	Archivo Nela Martínez.
APC:	Archivo Pablo Cuvi.
ARG:	Archivo revista Gestión.
ARN:	Archivo revista Nueva.
AWJ:	Archivo Wilfrido Lucero.
BAAEP:	Biblioteca Archivo Aurelio Espinosa Pólit, Quito.
BCE-C:	Banco Central del Ecuador, Cuenca.
CCE-C:	Casa de la Cultura Ecuatoriana, Cuenca.
CCE-L:	Casa de la Cultura Ecuatoriana, Loja.
CCM-MMC:	Centro Cultural Metropolitano- Museo Mena Caamaño.
CCMO:	Colección Carlos Montúfar.
CFS:	Colección Francisco Salazar A.
CMH:	Colección Melvin Hoyos.
FG:	Fundación Guayasamín.
FH:	Fundación Hallo.
MCCE-Q:	Museo de la Casa de la Cultura, Quito.
MMG:	Museo Municipal de Guayaquil.
MNBCE:	Museo Nacional, Banco Central del Ecuador.
MNUBCE:	Museo Numismático del Banco Central del Ecuador.
MRE:	Ministerio de Relaciones Exteriores.
TV:	Taller Visual.

Este
libro se terminó
de producir en diciembre de
2004, en los talleres de Imprenta Mariscal
en la ciudad de Quito, sobre papel couché
Creator de Torras Papel de 150 gramos,
y fue compuesto en tipografía
Minion. Se imprimieron
2000 ejemplares.

ARCHIVO - BIBLIOTECA
DE LA FUNCION LEGISLATIVA

FECHA DE DEVOLUCION

2

328.86609

C.992h Congreso Nacional
Historia del Congreso Nacio-
nal.

31160



CONGRESO NACIONAL