

ALCALDES MUNICIPALES COMO JUECES EN ECUADOR, 1830-1861. NEGOCIACIÓN Y CONFLICTO ENTRE ADMINISTRADORES DE JUSTICIA LOCALES Y ESTATALES

Viviana Velasco Herrera
UPF-SBAL
vivisvelascos@gmail.com

ABSTRACT: This article explores how the administration of justice was organized in the early years of the formation of the Ecuadorian State. It emphasizes the importance of the municipal mayors as first-instance judges on the local level. The municipalities are characterized as local corporations that controlled many aspects of the population and territory at a cantonal level. Throughout the nineteenth century, these mayors continued to be in charge of administering justice although their interactions with the new state authorities, such as treasury judges and learned judges, increasingly generated tensions and contradictions, and eventually a space for negotiation between the local and state authorities.

RESUMEN: En el presente artículo se exploran las formas de organización de la administración de justicia en los primeros años de formación del Estado ecuatoriano. Dentro de ellas, se expone la importancia de los alcaldes municipales como jueces de primera instancia en la localidad. En este estudio, se caracteriza a los municipios como corporaciones locales que controlaron, en muchos aspectos, la población y el territorio a nivel cantonal. A lo largo del siglo XIX, los alcaldes municipales siguieron a cargo de la administración de justicia aunque las tensiones y contradicciones con los nuevas autoridades estatales –jueces de Hacienda, jueces letrados, entre otros– se agudizaron y generaron un espacio de negociación entre las autoridades locales y estatales.

La administración de la justicia es un tema fundamental en el estudio de la construcción del poder estatal. La homogeneidad jurídica y el control jurisdiccional sobre territorio y población constituyen elementos centrales en ese proceso de configuración. Este proceso de tendencia centralizadora encuentra resistencias en los poderes locales (agentes privados, corporaciones, élites regionales) que de una manera u otra ven recortadas sus capacidades frente al avance estatal. En los primeros años de conformación del Estado ecuatoriano, la organización jurídica y judicial estuvo caracterizada por un sinnúmero de tensiones entre las nuevas estructuras judiciales y las estructuras locales legitimadas por la costumbre.

En el presente artículo se estudian las formas de rivalidad y negociación entre las autoridades de justicia estatales y las locales. Pondremos en el centro del análisis la gestión del municipio, de las tenencias parroquiales y de la gobernación en el campo jurídico ya que los alcaldes municipales, los tenientes parroquiales y los corregidores/gobernadores/prefectos alternaron sus funciones particulares con la administración de justicia. A la vez, haremos un repaso por la organización de las estructuras judiciales y sobre el lugar que ocuparon los poderes intermedios en este proceso.

Para caracterizar al municipio republicano es necesario volver la mirada hacia la institución que lo precedió y le dio origen: el cabildo colonial. También es vital repasar las transformaciones que esta estructura sufrió a comienzos del siglo XIX impulsadas por las Juntas metropolitanas y por la promulgación de la Constitución de Cádiz.

La instauración de cabildos estuvo en la base de la ocupación y equipamiento del territorio. Esta institución resultó ser la más adecuada para administrar los asuntos económicos, políticos y sociales de las poblaciones. El cabildo se volvió el centro administrativo y de poder de las ciudades ya que sus funciones no se limitaron al gobierno de la ciudades sino a la determinación del orden político, económico, militar, electivo y de manera especial, a la organización del orden jurídico a través de la función de los alcaldes y regidores. El municipio se encargó, de modo específico, de la justicia en primera instancia a través de dos alcaldes ordinarios, mientras que el regidor se hizo cargo del gobierno. La composición del cabildo varió según el tamaño e importancia de la villa o ciudad; además de los cargos mencionados, encontramos entre otros al escribano, el procurador, el alguacil mayor, el alférez real y el fiel ejecutor.¹

A partir del siglo XVII, los cabildos estuvieron compuestos, de manera general, por miembros de la élite local, estimulados por la compra y venta de oficios;² quienes respondieron a los intereses de su grupo social y lograron una importante monta de poder ya que los cargos se heredaron, en algunos casos, y en otros se mantuvieron prácticas endogámicas que permitieron la perpetuación en el poder y la consiguiente obtención de beneficios, lo que generó cierta autonomía frente al poder central. En años posteriores, la falta de recursos y las pugnas de poder entre miembros del cabildo y virreyes y goberna-

1. El escribano debía llevar los libros de acuerdos políticos, jurídicos y económicos del Cabildo. El procurador o síndico procurador era el representante legal de esta institución. El alférez real comandaba las milicias de la ciudad y representaba militarmente la corporación. El fiel ejecutor se encargaba de los abastos de la ciudad, fijaba precios y controlaba las pesas y medidas. El alguacil mayor debía hacer cumplir las sentencias del cabildo, podía arrestar a delincuentes y hacía la ronda de la ciudad.

2. A partir de la cédula real de 1606 se permitió la compra y venta de cargos municipales. Según Molina Martínez, con esta normativa: «la proliferación de oficios vendibles no sólo supuso un cambio sustancial en el mecanismo de acceso a los Cabildos, sino que también modificó su estructura interna y el perfil socioeconómico de los titulares. Es obvio que quienes pretendieron dichos cargos gozaban de una situación preeminente en el seno de aquella sociedad; se trataba de grupos que aprovecharon su acceso a los órganos de gobierno municipales para ampliar su esfera de poder económico y social... (Molina Martínez, Miguel, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002, p. 49). Para ampliar el tema de este fenómeno en la Audiencia de Quito ver: Herzog, Tamar, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 70-81.

dores desprestigiaron los alcances municipales, lo que llevó al estancamiento de la institución.³

Bajo las nuevas directrices de la gestión borbónica se buscó centralizar y renovar las acciones del cabildo a través de la creación de intendencias. Los nuevos funcionarios debían encargarse de casi todas las tareas administrativas que había tenido el cabildo. La creación de intendencias atentó, de manera directa, contra la autonomía local por lo que su implantación no fue regular en todo el territorio de las Indias. En el caso del virreinato de Nueva Granada, al que pertenecía en el momento de las reformas la Audiencia de Quito, la instalación del sistema de intendencias no fue exitoso por lo que las atribuciones gubernativas y judiciales de los cabildos se mantuvieron.⁴ La historiografía sobre este tema no encuentra un punto en común sobre el impacto de las intendencias en la corporación municipal. En algunos sitios como Chile, Yucatán y Guatemala las intendencias se instalaron sin que ello significara una reducción del poder del cabildo, de manera especial en las zonas rurales. Pero en otras localidades las intendencias habrían absorbido las funciones municipales, por ejemplo, en el Río de la Plata⁵ y en Lima.⁶ En el caso peruano John Fisher discrepa con Moore al sostener que la creación de las intendencias habría estimulado a que el cabildo aumentara sus poderes y responsabilidades⁷ y adquiriera una conciencia de sus capacidades corporativas; características que se evidencian en el caso de la Audiencia de Quito.

En la Metrópoli, la crisis del Imperio español en 1808 y el vacío político que representó la captura del rey dio paso a la creación de Juntas regionales y de la Junta Suprema Central. En las Indias también se formaron juntas en varias localidades. En 1809, se reunió en Quito un grupo de notables para declarar el apoyo al rey y la formación de una junta. Aunque este movimiento desestabilizó de manera momentánea a las autoridades reales de la Audiencia, se reestableció el gobierno rápidamente. En este caso y en otros, «las municipalidades se declararon representantes legítimas de la totalidad de los intereses de su espacio territorial, oponiéndose por ello a todo tipo de invasión de sus campos políticos...».⁸

La reunión de las Cortes de Cádiz y la consiguiente promulgación de su Constitución, en 1812, promovió la creación de nuevos cabildos, a la vez que fortaleció los existentes. En el caso de la Audiencia, la segunda Junta de Quito elevó el estatuto de algunas

3. Molina Martínez, Miguel, *Los cabildos y...*, cit., pp. 62-64.

4. Terán, Rosemarie, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito TEHIS, ABYAYALA, 1988, p. 10; Morelli, Federica, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 29.

5. Lynch, John, *Administración colonial española, 1720-1810. El sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1962.

6. Molina Martínez, Miguel, *Los cabildos y...*, cit.; Moore, John Preston, *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A study in the decline and resurgence of local government in the Audience of Lima, 1700-1824*, Durham, Duke University Press, 1966.

7. Fisher, John, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, PUCP, 1981, p. 217.

8. Morelli, Federica, *Territorio o nación...*, cit., p. 204.

villas a ciudades, lo que les brindó el derecho por ley de elegir un cabildo, son ejemplo: Alausí, Guaranda, Ambato, Latacunga y Otavalo. Esta fragmentación del territorio se intensificó cuando la Constitución de Cádiz mandó que los pueblos con más de mil habitantes eligiesen sus propios ayuntamientos constitucionales.⁹

Las Cortes abordaron el tema de la administración local con la premisa de recuperar las tradiciones y las libertades municipales.¹⁰ Según Federica Morelli, «los ayuntamientos constitucionales se establecieron en correspondencia con las ciudades, los pueblos, las parroquias y las comunidades indígenas que se consideraban naturales, espontáneas y preestatales».¹¹

Una de las transformaciones fundamentales del municipio impuestas desde Cádiz fue el carácter electivo de sus miembros lo que permitió, de alguna forma, oxigenar su composición. Pero aun más importante resulta el hecho de que debido al vacío jurisdiccional, todo lo concerniente a la justicia y fiscalidad se mantuvo en manos de los municipios. En la Audiencia de Quito –y en otros puntos como Guatemala– la incapacidad del nuevo poder para nombrar jueces letrados llevó a que la administración de justicia se ratificara en los alcaldes municipales. Por lo tanto, en la transición del gobierno real al gobierno republicano, los alcaldes ordinarios mantuvieron la capacidad de administrar justicia primera instancia, lo que trajo consigo un sinnúmero de contradicciones con la nueva organización. Con esta disposición el alcalde municipal ejerció, como lo había hecho tradicionalmente, funciones de gobierno y de justicia al mismo tiempo. Las dificultades posteriores para establecer renovadas estructuras y la escasez de jueces letrados –cuestiones de las que se hablará más adelante– revalidaron el sistema judicial municipal, en el caso ecuatoriano durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

Después de estas consideraciones se plantean varias preguntas. ¿Qué papel tuvieron los municipios como administraciones de justicia dentro del Estado ecuatoriano? ¿Se reforzó el poder local a través de la gestión de los alcaldes como jueces en primera y segunda instancia o por el contrario, el municipio se debilitó al volverse un eslabón en la cadena de relaciones de poder estatal? ¿Qué contradicciones y negociaciones existieron con otros agentes de gobierno y justicia y con las estructuras judiciales que se fueron creando?

La historiografía sobre el municipio en el siglo XIX expone algunas propuestas. Por un lado están quienes piensan que la autonomía de los municipios fue coartada y que fueron desprovistos de todos sus poderes y fueros particulares;¹² y por otro quienes, como Federica Morelli, sostienen que la ratificación del municipio como administrador de justicia tuvo una importancia estratégica en su transformación en un poder autónomo

9. Morelli, Federica, *Territorio o nación...*, cit., p. 216.

10. Molina Martínez, Miguel, *Los cabildos y...*, cit., p. 234.

11. Morelli, Federica, «Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispano entre Antiguo Régimen y Liberalismo» en: *Historia Crítica*, Núm. 36, julio-diciembre, Universidad de los Andes, Colombia, 2008, p. 51.

12. Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

con respecto al Estado.¹³ También entra en discusión la intención de los nuevos gobiernos de restarle autonomía a los pueblos organizados alrededor de los municipios y por otra parte, la necesidad de pactar con las autoridades locales para poder controlar el territorio.¹⁴

En este artículo daremos un primer paso para intentar responder estas preguntas al presentar el lugar del municipio dentro del sistema judicial en formación y acercarnos a algunos ejemplos que ilustran los enfrentamientos entre las distintas instituciones políticas. Aunque la administración de justicia municipal es constante en el siglo XIX hemos puesto un límite para este análisis en 1861. Ese año se produjeron cambios fundamentales como la promulgación del Código Civil, la diversificación de la administración de justicia en primera instancia y la implantación del sistema de elecciones directas.

Es necesario aclarar que no trataremos el tema indígena por cuestiones metodológicas; es un tema complejo que merece una particular atención. A pesar de eso, hay que tener en cuenta que el ordenamiento de los cabildos indígenas y la administración de la justicia indígena es parte fundacional de las relaciones de poder del Estado en formación¹⁵ y continúa siendo hasta ahora un tema de vigente discusión al declararse el estado ecuatoriano como plurinacional y reconocer el derecho consuetudinario indígena.

Estructuras jurídicas en conformación: el municipio en la administración de justicia republicana

Con la incorporación de la antigua Audiencia de Quito a la gran Colombia en 1822 se establecieron las primeras bases de la conformación de las estructuras judiciales republicanas. Se crearon nuevas leyes e instituciones y también se adaptó la antigua legislación indiana al nuevo régimen. El Congreso general de Colombia, reunido en Cúcuta, dictó el 6 de octubre de 1821 la primera ley que organizaba los tribunales y juzgados. Se instauraron mediante esta disposición una alta Corte de justicia, compuesta de cinco ministros –tres jueces y dos fiscales, cortes superiores y juzgados inferiores. Se dividió el territorio en tres distritos judiciales: el del norte, formado por los departamentos de Venezuela, Orinoco y Zulia; el del centro, con los departamentos de Magdalena, Cundinamarca y Boyacá; y el del sur, que comprendía el departamento del Cauca y los que formarían después los territorios de la Audiencia de Quito. Estas cortes superiores debían estar compuestas por siete jueces y dos fiscales y su función era la de conocer en segunda y tercera instancia las causas civiles y criminales, además de las causas de intendentes, gobernadores, jueces políticos, alcaldes ordinarios y regidores.

13. Morelli, Federica, *Territorio o nación...*, cit., 2005.

14. Annino, Antonio, «Pueblos, liberalismo y nación en México», en: Annino, A., Guerra, F., *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, Siglo XXI, 1994.

15. Para este tema ver: Coronel, Valeria, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Tesis doctoral inédita 2010; accesible en pro-Quest.

La alta Corte de justicia se encargó de los negocios contenciosos de embajadores, ministros, cónsules o agentes diplomáticos y de las causas de los ministros de las cortes superiores. Debía también conocer las causas civiles de más de 1.000 pesos de cuantía en tercera instancia. Otra de sus funciones era responder y dar razón por dudas de tribunales y otras administraciones de justicia sobre la inteligencia de las leyes.¹⁶

Para el gobierno de los departamentos se constituyeron intendencias. En estos primeros momentos a los intendentes les correspondía, además del gobierno de sus territorios, la administración de justicia y de policía ya que debían encargarse, en primera instancia, de las causas civiles promovidas contra los gobernadores de su jurisdicción. Las gobernaciones, a su vez, tuvieron las mismas funciones que los prefectos en las provincias. En caso de que estos funcionarios no fueran letrados debían nombrar a un asesor para poder juzgar.

El municipio, dentro de este modelo de gobierno, se ratificó en todas sus funciones, de manera especial en la de justicia. En toda cabecera de cantón debieron existir dos alcaldes ordinarios y en las parroquias dos alcaldes pedáneos.

Los alcaldes ordinarios mantuvieron su estatus de jueces de primera instancia de todos los negocios contenciosos, criminales y civiles de cualquier cuantía, cuyo conocimiento no podía ser atribuido a otras autoridades por las leyes. Fueron jueces de apelación de las sentencias pronunciadas por los alcaldes pedáneos en los negocios de menor cuantía. En las causas criminales y en las demandas civiles que excedieran los 25 pesos no podían pronunciar juicio sin el dictamen de un asesor letrado. En las causas criminales el alcalde ordinario podía ejecutar sus sentencias, si el acusador y el reo las aceptaban, y si la causa tenía que ver con delitos livianos que no incluyeran penas corporales. En caso contrario, los autos debían ser remitidos a la Corte superior que correspondiera después de la apelación. Los alcaldes ordinarios podían delegar a los pedáneos las causas civiles de cualquier cuantía por cuestiones de mucha ocupación, distancia, etc.

Los alcaldes ordinarios debían ejercer el oficio de conciliadores y también estaban encargados de hacer visitas generales y semanales a las cárceles, en los lugares donde no había cortes superiores.

Los alcaldes ordinarios podían castigar, correccionalmente, las faltas de respeto, desobediencias y otros excesos «contra el buen orden, honestidad, decencia pública o seguridad de los habitantes, que no sean de gravedad, con prisión que no exceda de tres días y multas que no pasen de veinticinco pesos.»¹⁷

Por otra parte, la autoridad de gobierno de los cantones fueron los jueces políticos, quienes en caso de no existir alcaldes podían administrar justicia.

Entre las «nuevas» autoridades de gobierno –gobernador y juez político– y las autoridades locales legitimadas por la costumbre se dio una constante pugna de poderes. Esta

16. *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, en la imprenta de Valentín Espinal, 1840, pp. 110-112.

17. *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia...*, cit., pp. 123.

situación se intensificó por la capacidad de prefectos y gobernadores de observar y juzgar la actuación de los alcaldes y porque la ley colombiana mandaba que los alcaldes fueran elegidos por el gobernador.¹⁸

Uno de los intentos por centralizar la administración de justicia se dio mediante la ley orgánica del poder judicial de 1825, que dispuso que en cada uno de los cantones se nombraran uno o más jueces letrados según la población. Para ser juez letrado se necesitó ser ciudadano, abogado, «tener reputación y concepto de notoria probidad y patriotismo» y 25 años.¹⁹ Estos funcionarios eran nombrados por el ejecutivo de una terna mandada por la Corte superior. Su función era conocer en primera instancia las causas por mal desempeño del oficio de los jefes políticos, miembros municipales, alcaldes parroquiales. También debían conocer en segunda instancia las causas que ya habían conocido los alcaldes en primera. Si los alcaldes municipales ejercían funciones judiciales en lugar de los jueces letrados de primera instancia debía sustanciarse una causa contra ellos frente a las cortes superiores.

Aunque se establece la figura de los jueces letrados para controlar la administración de justicia de los alcaldes, muchas veces la falta de recursos y la escasez misma de jueces letrados hizo que se delegaran o mantuvieran estas funciones en la autoridad municipal.

El municipio jugó un papel muy relevante en las pugnas entre el poder central colombiano y la localidad ya que se opuso a las políticas centralizadoras del sistema de intendencias. Los intentos para centralizar el poder no fueron exitosos en el distrito del Sur,²⁰ razón por la cual se llevó adelante un gobierno particular para el territorio sureño, lo que Roger Paul Davis reconoce como una situación administrativa y legal híbrida en el Sur.²¹

Son conocidas algunas disputas entre el municipio y la intendencia. Por ejemplo, en 1823, los miembros del municipio de Quito se negaron a pagar una contribución impuesta por el intendente, quien por la negativa mandó a arrestar a algunos municipales. El problema se resolvió cuando esta corporación pidió a Bolívar que desconociera la autoridad del intendente y así se hizo. A pesar de ello, el conflicto continuó incluso en el Congreso con la petición de que se disminuyeran las atribuciones de los intendentes en el distrito del sur.²²

Aunque la administración bolivariana intentó una reforma del espacio y de su administración a través de la ley de división territorial de 1824, ésta no fue capaz de romper los vínculos sociales antiguos y mantuvo como pieza clave de la administración de gobierno y justicia a los municipios como cuerpos intermedios entre los intereses locales y estatales.

18. *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia...*, cit., pp. 83-85.

19. *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia...*, cit., p. 381.

20. En 1822 se adhieren los territorios de la antigua Audiencia de Quito al gobierno gran colombiano. Se crearon tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca que corresponden a distrito o territorios del Sur.

21. Davis, Roger Paul, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830) Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010.

22. Davis, Roger Paul, *El Ecuador durante...*, cit., pp. 181-191; Morelli, Federica, *Territorio o nación...*, cit., pp. 248, 249.

Este mismo año se dictó la provisión que creaba Tribunales de comercio para tratar los temas específicos del intercambio comercial. Se instalaron dos en el territorio sureño: en Guayaquil y en Cuenca debido a la presión de las élites comerciantes al gobierno.

Es importante recordar la estructura jurídica grancolombiana porque al declararse la independencia del distrito del Sur, en la formación del Estado del Ecuador se conservaron estas bases en la administración de justicia, con lentas transformaciones a lo largo del siglo XIX.

Por medio de la Constitución de 1830 se mantuvo la estructura anterior con la novedad de la instalación de cortes de apelación en cada departamento. El gobierno departamental permaneció a cargo de los prefectos, cada provincia bajo responsabilidad de gobernadores, cada cantón, de corregidores y las parroquias quedaron en manos de tenientes. El ministro secretario de Estado en 1831 critica la instalación de las Cortes de Cuenca y Guayaquil por «la poca concurrencia de negocios» y por la falta de fondos para sostener esta oficina.²³ La falta de causas en Guayaquil las justifica porque la mayoría eran de origen comercial y se evacuaron en el consulado –el juzgado de comercio–. A pesar de la crítica, el ministro cree que no es necesario eliminar los tribunales sino reducir el número de sus miembros, a la usanza colonial.

En varias ocasiones se suspenden las cortes departamentales de Azuay y Guayaquil por falta de fondos y estas quedan supeditadas a la corte de Quito.

Se ratificó nuevamente la existencia de los municipios en las capitales de provincia con las mismas funciones del período grancolombiano pero como «concejos municipales». Los gobernadores debían presidir los concejos sin voto y en su ausencia el corregidor o uno de los alcaldes.²⁴

Los alcaldes ordinarios en los cantones siguieron encargándose de juzgar las causas civiles en primera instancia y en segunda instancia, a través de juicio verbal, aquellas cuyo interés era mayor a 12 pesos pero menor de 25. De la sentencia que pronunciaran en segunda instancia no podía interponerse el recurso de nulidad pero se podía poner queja ante un juez letrado. Les correspondió también conocer en primera instancia y en juicio verbal las causas cuyo interés pasara los 25 pesos pero no excediera los 100.

En estos años, hubo una intención en el gobierno de mejorar la administración de justicia relativa a los temas de recaudación y de Hacienda, por lo que se nombraron jueces letrados de Hacienda en las provincias para que se encargaran «celosamente» de los intereses económicos del Estado. Pese a la incapacidad económica de satisfacer los sueldos de empleados de justicia, el gobierno buscó mantener estos juzgados para mejorar la administración de justicia de las causas fiscales. Con la creación de los juzgados de Hacienda se suprimieron los de letras que conocían los negocios civiles y criminales en primera instancia junto con los alcaldes municipales en los cantones.

Como veremos más adelante, los jueces letrados se enfrentaron constantemente a los

23. *Exposición del Ministro secretario de Estado 1831*, p. 6.

24. Ley de 25 de septiembre de 1830. *Registro Auténtico Oficial Nacional*, 1840, pp. 54-56, (en adelante RAON).

alcaldes ordinarios y tenientes porque tenían competencia para juzgar también en primera instancia, cualquier causa civil o criminal, en la localidad en la que residían y juzgaban en segunda instancia las causas conocidas en primera por el municipio.

Es importante mencionar que no todos los cantones tenían concejos municipales ni todos los concejos municipales podían elegir alcaldes y tenientes; podía suceder que una comunidad no contara con suficientes personas con los conocimientos adecuados. En esos casos se pedía la presencia del corregidor o de los electores cantonales para poder llevar a cabo esa elección.²⁵

La situación crítica de la Hacienda y los constantes conflictos internos no permitieron que se produjeran grandes cambios en la estructura judicial en los años posteriores, sin embargo se dieron algunas transformaciones.

Por la Constitución dictada en 1835, que además inauguraba el gobierno de Vicente Rocafuerte, se transformó la alta Corte en Corte suprema de Justicia sin cambiar su composición y funciones. Se fraccionó el territorio en distritos judiciales correspondientes con la división departamental anterior; en cada uno se establecieron tribunales de apelación.²⁶ Además se determinó que las cortes superiores²⁷ debían ser tres, ubicadas en Quito, Guayaquil y Cuenca.

En cuanto a los juzgados de primera instancia siguieron conformándose por dos alcaldes municipales elegidos por el concejo municipal en cada cabecera de cantón, por un juez letrado de Hacienda²⁸ y por uno o dos tenientes pedáneos o políticos nombrados por el mismo Concejo para cada parroquia. Si faltaban jueces letrados de Hacienda, el gobernador debía elegir a alguien entre los abogados de la provincia para que ejerciera de manera provisional. En los lugares donde residían Cortes de justicia los agentes fiscales eran los encargados de defender y promover en primera instancia los derechos de la Hacienda antes que los jueces letrados de esta misma instancia. En cambio, en los lugares donde no residían cortes de justicia debían llevar la voz fiscal los tesoreros, administradores o recaudadores.²⁹

En muchas ocasiones, se suspendieron los juzgados de letras de Hacienda por la falta de fondos del Erario lo que dejó en manos de los alcaldes ordinarios la gestión judicial de las causas llevadas por los jueces letrados en primera instancia.

Para hacer ejecutar las sentencias en las que se imponía pena a los reos, así como para presenciar la pena de muerte, proceder a los arrestos y prisiones ordenadas por los jueces, hacer embargos de bienes o cuidar de la policía de las cárceles, existió en cada cantón un alguacil mayor nombrado por el Concejo municipal.

25. Sarmiento, Alberto, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946.

26. Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 63.

27. Las cortes superiores estaban compuestas de 4 ministros jueces y un fiscal.

28. El juez letrado de Hacienda es elegido por el ejecutivo, en terna pasada por la Corte superior, debía ser abogado recibido e incorporado en uno de los Tribunales, debía haber ejercido la profesión por dos años y no tenía límite de duración en su cargo. En los negocios de guerra y marina ejercieron funciones de auditores.

29. *RAON*, tomo 2, 1840, p. 14.

Un hito importante en la constitución del sistema judicial fue la promulgación del Código Penal en 1837. La codificación de las leyes fue un pedido constante de parte de ministros y jueces para tener una ley unificada y clara que superara la legislación colonial. Las peticiones para que se codificaran las leyes continuarían hasta la publicación del Código Civil en 1861. Por ejemplo, en 1839, el ministro de interior expuso que era un problema grave

la multitud de leyes que se encuentran en distintos códigos, que deben consultarse, para su aplicación en cada caso; y que por la misma razón que son muchas, y algunas de ellas contradictorias, ha de resultar necesariamente confusión y dudas, cuando menos, para aplicarlas, y en muchas ocasiones, errores tal vez involuntarios de parte de los jueces.³⁰

El ministro reconoce también que el Código Penal sin las correspondientes leyes de procedimiento criminal y otras leyes auxiliares «deja de ser una antorcha que ilumina y se convierte en una llama que abraza».

Este mismo año se definen los distritos judiciales y se forman tres cortes de distrito: una en Quito que comprendía las provincias de Chimborazo e Imbabura, otra en Guayaquil a la que correspondió la provincia de Manabí y toda la parte litoral hasta la frontera con Perú y otra en Cuenca a la que perteneció Loja.³¹

La Constitución de 1843 no cambió, de manera sustancial, las funciones judiciales pero sí significó una transformación importante en cuanto a la organización política que tuvo repercusiones directas en el comportamiento del municipio. Por ella se mandaba la creación de consejos provinciales, compuestos de cinco a siete ciudadanos, sin sueldo, para asistir al gobernador. La figura del gobernador tomó fuerza en esta constitución, por medio de las leyes de ordenamiento político y económico, como agentes inmediatos del ejecutivo. Los gobernadores ganaron, por tanto, algunas responsabilidades que tenían los miembros de los concejos municipales. Entre ellas, debían pedir a los tribunales de justicia y jueces de primera instancia las noticias que estimaran convenientes sobre las causas que tenían a cargo para dar cuenta directa al Ejecutivo. También podían corregir a los empleados con una multa de cuatro hasta doce pesos e imponer arrestos que no excedieran tres días o multas que no pasaran de 25 pesos.

El consejo de provincia provocó tensiones con los concejos municipales puesto que los primeros debían elegir a los alcaldes ordinarios, tenientes parroquiales y alguaciles mayores, además de encargarse de expedir los reglamentos de policía, entre otras funciones.³²

Las nuevas medidas, a cargo de Juan José Flores en su segunda presidencia, buscaban centralizar el poder y aumentar el control estatal sobre las autoridades intermedias; el objetivo era eliminar el concejo municipal y reemplazarlo por el consejo provincial.³³

30. *Exposición del ministro del Interior* 1839, p. 8.

31. Cada corte debía formarse de un ministro presidente, un ministro juez un ministro fiscal, un secretario y un portero (RAON, tomo II, 1840, pp. 316-317).

32. Ley de 5 de junio de 1843, *Leyes y decretos* 1843, mimeografía en el Archivo de la Asamblea Nacional.

33. Vicente Rocafuerte, presidente constitucional desde 1835 a 1839, opinó sobre las reformas municipales

Esta nueva reglamentación junto con la imposición de una contribución general de tres pesos para los varones de entre 23 y 55 años, causó gran malestar en todos los niveles sociales y en todas las regiones del territorio ecuatoriano. El intento del gobierno por centralizar las funciones de administración fracasó y fue uno de los motivos por los que Flores fue derrocado por los movimientos políticos y militares de marzo de 1845.

Al declararse una nueva Constitución la forma de administración de justicia no se transforma pero los consejos provinciales son eliminados y los concejos municipales vuelven a tener todas las funciones y poderes anteriores a 1843. José Fernández Salvador, ministro de Interior en 1846, expuso lo siguiente:

La constitución de 1843 la dejó anulada (la institución municipal), convirtiendo los concejos provinciales en corporaciones consultivas de los gobernadores. Hoy han reasumido su legítimo carácter, confiriéndose a todas las fracciones del territorio el derecho de ser regidas por sus propios hijos, dotados de un celo peculiar por las mejoras del suelo natal...³⁴

Esta exposición deja ver que, aunque el poder estatal buscó renovar la administración cantonal y absorber el poder de la localidad mediante funcionarios «de fuera», no pudo alcanzar este fin por la presión ejercida por estos poderes intermedios. Los alcaldes siguieron juzgando en primera instancia pero su poder se vio afectado puesto que por la Constitución de 1843 debían ser elegidos por el consejo provincial y este a su vez por el ejecutivo.

Dos años más tarde, bajo la nueva administración, se estableció un sistema de jurados para examinar ciertas causas como homicidios, hurtos, abigeato, raptos, incendios, falsificación de moneda, etc. Existieron jurados de acusación y de decisión que eran temporales. Para ser jurado se necesitaba tener 30 años, ser ciudadano,³⁵ padre de familia, propietario de 1.000 pesos o renta de 300 pesos. El concejo municipal era el encargado de nombrar los jurados (50) y luego debía pasar al gobernador la lista para que fuera aprobada.³⁶ Este sistema de jurados se aplicó a medias; en las tres ciudades más importantes se

suscitadas en la constitución de 1843 de esta manera: «Un sistema liberal supone el desarrollo y perfección del municipal... El ha ejercido y ejerce tal poder en las modernas sociedades, que varios publicistas, entre ellos Benjamín Constant, lo han elevado al grado de un cuarto poder constitucional: este elemento democrático tan favorable a la prosperidad de las parroquias, pueblos, cantones y provincias se ha suprimido en la nueva Constitución de Quito. El poder municipal y sus rentas han pasado a manos de cinco o siete privilegiados genzaros ecuatorianos, que nombra el ministro General Flores, con acuerdo de su Consejo de Ministros; de donde resulta que la institución municipal ha salido de su esfera democrática, para pasar a la órbita aristocrática, convirtiéndose de este modo en instrumento de atraso y tiranía floreal (A la Nación, n. 4, Citado en: Vega Ugalde, Silvia, *Ecuador: crisis políticas y estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO-Ecuador – Abya Yala, 1991, p. 103).

34. *Exposición del ministro del Interior* 1846, p. 5.

35. Según la constitución de 1845, para ser ciudadano ecuatoriano era necesario ser casado o mayor de 21 años; tener propiedades raíces o de valor libre de 200 pesos o ejercer una profesión científica, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero y saber leer y escribir.

36. 27 de noviembre de 1847. *Leyes y decretos*, 1847, mimeografía en el Archivo de la Asamblea Nacional.

instaló, pero en otros lugares no se pudo concretar porque no había suficientes ciudadanos para conformarlo ni para que se turnaran en el servicio.³⁷ Ante este problema, en 1848, se rebajó el número de jurados a 30 principales y 15 suplentes.

La estructura judicial, en la que los alcaldes ordinarios juzgan en primera instancia, continuará pero, a partir de 1850, se darán una serie de transformaciones administrativas que tienen impacto en la vida cantonal y por tanto municipal. Desde este momento, se crearon nuevas provincias y nuevos cantones por lo que fue necesario crear nuevas gobernaciones y concejos municipales que deslindaron los nuevos territorios de la autoridad correspondiente a la anterior división administrativa y territorial.

También se reglamentó la administración de justicia de los asuntos mercantiles; por estas nuevas disposiciones se mandó a que se nombraran jueces de primera instancia en cada una de las cabeceras cantonales llamados jueces de comercio. Los alcaldes municipales debían reemplazarlos en caso de enfermedad, impedimento o ausencia temporal. Además se crearon Tribunales de comercio para juzgar en segunda y tercera instancia. Estos tribunales debían estar compuestos por tres y cinco comerciantes respectivamente.

Otro paso importante de la década de 1850, lo constituyó el establecimiento, por la Asamblea Constituyente de 1852, de un nuevo sistema de elecciones directas, por el que los ciudadanos con derecho al voto elegían sus representantes en asambleas electorales provinciales siendo éstas quienes debían nombrar al presidente y vicepresidente.³⁸

Con la Constitución de 1861 se concretaron y ampliaron las disposiciones electorales de 1852, puesto que con ella, los ciudadanos tuvieron la capacidad de elegir a los miembros del legislativo, ejecutivo y del gobierno municipal, sin intermediaciones. Esta Constitución eliminaba la condición de propiedad o renta de 200 pesos por lo que la ampliación del cuerpo electoral fue significativa. Según datos de Pilar Ponce Leiva, «si en 1830 tan solo un 0.3% de la población tenían derecho al voto, en 1865 la participación ascendió a un 3.3%». A pesar de estos cambios, quedaban fuera del derecho de voto todos aquellos que dependían de otra persona para su trabajo: jornaleros y sirvientes. «Con estas limitaciones, entre un 99 y 97% de los ecuatorianos carecían derecho al voto, a pesar de haberse anulado en 1861 los requisitos de capacidad económica para el elector directo».³⁹

Durante la primera presidencia de Gabriel García Moreno (1861-1865), se buscó la diversificación de la administración de justicia en primera y segunda instancia para lo que se crearon jueces especiales y jueces parroquiales. En el plano local, en cantones y parroquias, juzgaron en primera instancia los jueces letrados provinciales, los alcaldes municipales, los jueces especiales y los jueces parroquiales, por lo que se complejizó el manejo de la justicia.

Vemos que hay una intención de especializar la gestión y separar las funciones de gobierno de las de justicia pero también se mantienen las autoridades municipales y pa-

37. Exposición del ministro del Interior 1848, p. 8.

38. Ponce Leiva, Pilar, *Gabriel García Moreno*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 73.

39. Ponce Leiva, Pilar, *Gabriel García...*, cit., p. 74.

proquiales como alternativa a la escasez de jueces y de recursos para crear y sostener nuevas plazas.

Los alcaldes municipales siguieron juzgando en primera instancia hasta 1937, año en el que se crearon juzgados y tribunales provinciales, además del ministerio de Justicia. Con esta reforma juzgaron en primera instancia jueces cantonales y jueces parroquiales en lugar de los alcaldes ordinarios. Además se cambió la denominación de los jueces letrados de Hacienda por la de «jueces de crimen». Todos estos jueces debían ser letrados y abogados en el ejercicio de su profesión.

Durante esta primera etapa de la vida republicana y de formación del Estado ecuatoriano, los concejos municipales, hijos del cabildo colonial y del municipio gaditano, mantuvieron, entre otras funciones, su capacidad para hacer justicia en la localidad, enfrentándose y conviviendo con nuevas autoridades creadas desde el Estado –juzgados de letras; juzgados de hacienda y comercio; y juzgados especiales. Su legitimidad y vínculos con la sociedad local se ponen en entredicho no por las medidas judiciales que toma el Estado, como la creación de nuevos cargos, sino por las nuevas disposiciones para la división administrativa y territorial como la creación de nuevos cantones y provincias.⁴⁰ Esta característica revela la falta de autonomía y de delimitaciones claras entre las formas de gobernar y de hacer justicia en este período y, al mismo tiempo, la influencia que tenían las autoridades gubernamentales en los espacios de administración de justicia.

Conflicto, resistencias y negociaciones entre la administración de justicia estatal y la administración de justicia local

Después de observar el lugar que tuvieron los alcaldes para juzgar y gobernar a lo largo del siglo XIX podemos decir que la corporación municipal ganó cierta autonomía a nivel local. Por otro lado, vemos a la vez que se mantuvo el poder de los municipios, se crearon nuevas entidades para el manejo de la justicia. Es claro que fue de imperiosa necesidad la creación de juzgados de Hacienda o de comercio para la mejor administración de las causas y de los negocios fiscales y que las autoridades de gobierno fueron claves en la intermediación de los intereses municipales y estatales. Este proceso de conformación de una estructura judicial republicana estuvo cargado de contradicciones y conflictos tanto entre funcionarios por cuestiones de jerarquía, así como también entre las autoridades y la sociedad, por la confusión en el entendimiento de las nuevas leyes y disposiciones y, por supuesto, por abuso del poder. En este apartado daremos algunos ejemplos de este tipo de tensiones.

Una de las críticas hacia la administración de justicia en primera y segunda instancia por medio de los alcaldes municipales y jueces letrados de Hacienda se debía a que las

40. Mediante la ley de división territorial del 20 de mayo de 1861, se divide el territorio en 13 provincias: Pichincha, Imbabura, León, Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Loja, Ríos, Guayas, Manabí, Esmeraldas, Oriente y Galápagos y se aumenta el número de cantones.

atribuciones de unos y otros no eran claras. El ministro del Interior en 1833 escribía que el principal problema era que «los términos vagos y generales en que están concebidas, dan lugar a que los consejos obren discrecionalmente en muchos casos». Para solucionar esta dificultad cree que «sería muy oportuno detallar con más exactitud sus deberes, dando al régimen municipal la consistencia, poder y límites necesarios, a fin de que atiendan exclusivamente a los precisos objetos de su institución, y no puedan mezclarse en asuntos que les son extraños y privativos del Gobierno.⁴¹

Esta falta de claridad en las atribuciones se intensificó por la convivencia de varias autoridades en una misma zona. Existen varios expedientes en el Archivo nacional de Historia de Quito, en la sección «Gobierno», que recogen conflictos entre las diferentes instancias de poder. Un caso que se repite es el que expone fricciones entre los corregidores –administradores de gobierno en la provincia que luego pasarán a llamarse gobernadores– y los juzgados. Por ejemplo, en 1832, se enjuició al corregidor y al jefe de policía de Guayaquil por haber dejado en libertad a dos reos condenados al presidio por sentencia ejecutoriada y conocida por la Corte superior de esa provincia. Por esa actuación se suspendió al corregidor.⁴² Vemos que las instancias de gobierno, por su capacidad de observar las funciones de los empleados de justicia, en algunas circunstancias y, tal vez por sus conveniencias, desconocieron las sentencias y dispusieron según su voluntad. A pesar de existir este conflicto, la Corte suprema respondió, sobre el mismo caso, que la convivencia de las funciones tanto del corregidor como de los juzgados,

no envuelve repugnancia ni incongruencia alguna, ni resultan comprometidas por esto la independencia y libertad de cada uno; así como tampoco resulta inconveniente de la máxima legal en cuya virtud pueden dos autoridades diversas e independientes perseguir a un criminal o conocer a prevención sobre un mismo asunto.⁴³

Por un lado, se castiga al funcionario que ha desconocido la sentencia del juzgado pero por otro, se ratifica la normal convivencia entre varias autoridades, lo que revela que era necesario mantener las atribuciones de las autoridades de gobierno en materia de justicia a la par de la de los jueces porque el sistema judicial estaba todavía en un estado precario.

Otro conflicto de competencias se dio entre los alcaldes municipales y los miembros de las Cortes superiores. En 1833, se anula un proceso sobre el hurto de un baúl en Guayaquil, porque intervino el agente fiscal de la Corte superior de la provincia cuando debía intervenir el agente municipal. La confusión se da porque hay dos leyes que dan atribuciones tanto al agente fiscal como al municipal, la de 3 de mayo de 1826 ratifica al alcalde municipal para juzgar y la del 28 de septiembre de 1830, al agente fiscal. La Corte Suprema responde que en este caso le corresponde conocer el caso al agente fiscal de la Corte

41. *Memoria del ministro del Interior 1833*, p. 5.

42. Archivo Nacional de Historia en Quito (en adelante ANHQ), Gobierno, Caja 86, Exp. 34.

43. ANHQ, Gobierno, Caja 86, Exp. 34, f. 9, 9 v.

superior porque «no es lo mismo entenderse con el procurador municipal, el que por lo regular no es letrado y tiene mil dificultades para despachar y fija su opinión, que con un agente fiscal en los asuntos del foro».⁴⁴ Al final, la Corte Suprema dice que en los lugares en los que haya Cortes de apelación o Cortes superiores no deben juzgar los miembros del municipio sino los agentes fiscales de la Corte; se agrega que si hay ambas instituciones sería mejor seguir la causa con un letrado.

Este caso deja ver que la formación de los jueces y su condición de letrados fueron valores de jerarquía pero también de conflicto.

En muchos casos, y de manera especial en territorios del interior, hubo escasez de jueces letrados de Hacienda por lo que los alcaldes municipales suplieron esta falta para juzgar causas relacionadas al Fisco en primera y segunda instancia.⁴⁵ Pero también el hecho de que los alcaldes, en su mayoría legos hayan reemplazado a los letrados trajo consigo muchas críticas porque su falta de formación hacía que se rindieran a sus voluntades e intereses o que aceptaran las indicaciones, a veces intencionadas, de abogados o escribanos que debían asesorarlos. El ministro del Interior en 1833, emitió su opinión con respecto al tema:

El conocimiento de las primeras instancias casi todo está atribuido a los alcaldes municipales, los cuales por lo regular son legos y sometidos a la dirección de los escribanos cometen arbitrariedades, injusticias, omisiones y demoras que los desvalidos y los indigentes que son los más dignos de la protección de las leyes no pueden reclamar ante los tribunales superiores por su miseria.⁴⁶⁴⁷

Las intromisiones de los gobernadores en la administración de justicia implicó, en algunas ocasiones, la necesidad de pagar «derechos» a esta autoridad para que diera solución a ciertas disposiciones desconociendo la voluntad de los ministros de la Corte. Es el caso del dueño de una goleta parada en el puerto de Guayaquil, quien, en 1837, pide a la Corte superior le exima del pago de derechos de aduana y a pesar de tener el visto bueno de la Corte, la embarcación es detenida por el gobernador por un supuesto contrabando. Éste es denunciado por pedir el pago de 70 pesos para suspender la detención; al final del expediente, el gobernador no es sancionado por la Corte superior.⁴⁸

A pesar de que en otras consultas a la Corte suprema se advierte sobre la supuesta independencia de los poderes políticos y se declara, de forma enfática, que «los goberna-

44. ANHQ, Gobierno, Caja 88, Exp. 22.

45. ANHQ, Gobierno, Caja 96, Exp. 7.

46 *Memoria del ministro del Interior* 1833, p. 16.

47. Otro testimonio sobre el mismo tema lo da el ministro del Interior en 1841: «Propiamente hablando, el asesor es el que aplica la ley, no quedando para el juez otra función que la de autorizar el pronunciamiento; y puede suceder que algún letrado reputándose extraño al poder público, no haya sentido su dignidad al ejercer una autoridad que debe estar a cubierto de las insidias mediatas, o inmediatas de aquellos sobre quienes haya de ejercerla» (*Exposición del ministro del Interior* 1841, p. 16).

48. ANHQ, Gobierno, Caja 90, Exp. 21.

dores no pueden (repiteámoslo) intervenir, ni influir de manera alguna en lo contencioso»,⁴⁹ hay una gran distancia entre la teoría y la práctica, intensificada por la variedad de formas de interpretar la ley.

En otros expedientes se puede ver la cercanía que existe entre los alcaldes municipales y los gobernadores y su contraposición con los dictámenes de las Cortes superiores. De esta situación es ejemplo el caso suscitado en 1842, entre el gobernador y los ministros de la Corte superior de Cuenca por una acusación de perjurio de varios ciudadanos que testificaron para anular las elecciones de varias plazas del municipio del Gualaceo.

Los ministros de la Corte de Cuenca continúan con el juicio a pesar que el Ejecutivo lo eliminó. A tal punto llegó el conflicto que el gobernador mandó al comisario de policía y dos agentes más para que no permitieran la entrada de los ministros jueces a la oficina de la Corte y se mandó suspender a los ministros jueces por «oposición y desobediencia». El agente fiscal de la Corte superior de Cuenca opinó sobre esta disposición: que la gobernación «ha invadido descomedida i bruscamente la independencia del Poder Judicial desoyendo la voz de la ley, según la cual, el Tribunal supremo es el Juez natural exclusivamente capaz de suspender a los ministros...».⁵⁰ Se manda el caso al Consejo de gobierno para que dé resolución y éste dio la razón al gobernador, al decir que la corte superior debió abstenerse de dictamen cuando tuvieron la resolución del Jefe supremo, pero manda también retirar la suspensión de los ministros para que todo vuelva a la tranquilidad.

Otro asunto importante dentro de la conflictividad producida por el ejercicio de la justicia por parte de los alcaldes fue el abuso de poder. Los alcaldes municipales concentraron el poder para controlar la población y el territorio desde varios sentidos. Por una parte, fueron los encargados de la elaboración de las listas de reclutamiento para la milicia, de la elaboración de la lista de electores, de la elección de quienes vigilaban los pesos y las medidas, los abastos y la distribución del agua. Por otra parte, establecían el reglamento de policía y manejaban la fuerza policial para el cumplimiento de las sentencias, en primera y segunda instancia, de las que eran responsables.

Francisco Marcos, ministro del interior en 1841, reconocía que

los Alcaldes Municipales únicos jueces en este orden (de primera instancia), tomados de entre los vecinos de un Cantón, es de suponerse que frecuentemente resulten ser personas ligadas y acaso subordinadas a otras por razón de algún giro de comercio, o de otro cualquier ramo de industria: se me ha informado que algún acreedor ha tenido que diferir para otro tiempo su demanda, por ser el Alcalde un dependiente de su deudor.⁵¹

La existencia de estos lazos con varios sectores de la sociedad hizo que se pusiera en entredicho la independencia de estos jueces.

Hay muchos ejemplos de persecución y abuso de poder por parte de los alcaldes

49. ANHQ, Gobierno, Caja 92, Exp. 27, f. 12.

50. ANHQ, Gobierno, Caja 93, Exp. 12, f. 26.

51. *Exposición del ministro del Interior* 1841, p. 16.

municipales. Un caso que sirve para ejemplificar este tema y también las formas de negociación entre gobernadores y alcaldes para hacer su voluntad frente a las actuaciones de los jueces letrados, es el de María Mercedes Galarza en 1835. Ella, representada por un abogado, presenta una queja por abuso de poder al alcalde segundo de Riobamba, José María Larrea y Checa, ante la Corte superior de Quito. Según su testimonio y el de otros testigos, el alcalde segundo arrestó a Galarza y mandó a exiliarla a las Islas Galápagos.⁵² El alcalde la arrestó por tener «comercio ilícito» con José Velarde y acuchillar a un hijo de éste. Galarza se queja del alcalde porque sostiene que su causa ya fue vista por un fiscal nombrado en el proceso y por un asesor letrado y fue indultada de cualquier acusación. A pesar de esto, el alcalde segundo mandó al teniente parroquial a arrestar a Galarza, sin existir boleta para capturarla, y la encerró en su casa para que emprendiera el viaje al siguiente día. Mandó también a decomisar algunos bienes de Galarza y a embarcar una casa para cubrir los gastos del traslado. La acusada fue liberada de la casa del alcalde porque la impresión sufrida le provocó un aborto, razón por la que decidió apelar y denunciar al alcalde ante la Corte. El defensor de Galarza acusa al alcalde de desconocer la sentencia del fiscal y del asesor «obstinado en sus deseos, o mejor diré en los comprometimientos que había prestado a la mujer de Velarde y demás otros conspirados contra la acusada...» continua «... llega a su odiosidad al extremo de que siendo un juez lego no se conforma con el dictamen del Letrado que se nombró de asesor, por que absuelve a mi representada y remite el proceso a otro letrado» y termina diciendo que «el citado alcalde hizo por sí mismo los oficios de actor o acusador, de juez, de ministro ejecutor y de cuanto más pudo en perjuicio de la Galarza».⁵³ Por estas declaraciones pide que se suspenda al alcalde de su cargo. El alcalde en su defensa declaró que fue el gobernador de la provincia quien «en uso de las atribuciones gubernativas que posee» le ordenó el arresto y exilio de la mujer y que su actuación se debió a un acto de obediencia pasiva y que

es verdad, que como juez debía proceder con sujeción a las formulas del sistema judicial, esto es, en la sustanciación del juicio criminal que pendía en el juzgado segundo: mas como el oficio relato es independiente de esta secuela, apartándose entonces el que suscribe de la calidad de juzgador, y circunscribiendo sus funciones a la de mero delegado del gobierno, todo su deber era el de efectuar la comisión sin empeñarse en la critica de su justicia o irregularidad.⁵⁴

Con la declaración del alcalde queda clara la ambigüedad de sus atribuciones e ilustra muy bien cómo, en ese frágil marco, los alcaldes ejercían sus funciones según su conveniencia: en algunas circunstancias jueces capaces de sentenciar y poner castigos correccionales, asesorados por un abogado o fiscal en caso de ser legos, y en otras, delegados

52. Desde 1833, la isla Floreana en las Galápagos se convirtió en lugar para el exilio de presos de diversos crímenes.

53. ANHQ, Gobierno, Caja 89, Exp. 19, f. 12 v, 13.

54. ANHQ, Gobierno, Caja 89, Exp. 19, f. 25.

obedientes del poder gubernativo. El caso concluye con la ejecución de los deseos del gobernador y del alcalde y el desconocimiento de la sentencia emitida por los asesores, demostrándose en este caso que las autoridades de gobierno estuvieron por sobre las de justicia.

La injerencia que tuvieron los gobernadores en la vida social y política también causó problemas dentro de la corporación municipal. Pondremos como ejemplo la acusación que en 1857 realizara el procurador síndico municipal contra el gobernador de Pichincha, Dr. Modesto Albuja. El procurador expuso en este expediente, que el gobernador declaró nulas las elecciones de dos concejeros municipales y mandó a que se posesionaran otros a su gusto, desconociendo «la ley establecida por la costumbre» y sin entender que su autoridad es política y gubernativa pero no judicial.⁵⁵ Vemos así, que aunque el municipio tuvo cierta autonomía, el gobierno pudo, en algunas circunstancias, intervenir en su conformación, procurando un mayor control sobre esta institución.

De hecho, la cuestión de la autonomía en las funciones del municipio es un tema que comienza a discutirse a partir de la década de 1840.

Para algunos funcionarios como el ministro de Interior, era imperativo aclarar las funciones del municipio, pues su organización estaba más ligada a la de los ayuntamientos de antiguo régimen que a lo que debían ser: una rama del poder administrativo.⁵⁶ Para él, el municipio se había estancado por mantener algunas funciones que no les correspondían y que ocupaban sus rentas y esfuerzos, entre ellas las judiciales. Infiere también que las funciones de administración de justicia ocasionaron dependencia del municipio a otras autoridades, puesto que:

hecho repetidos han llegado a persuadir al Gobierno, que la administración de la justicia en primera instancia, adolece de inercia; porque no se nota aquel movimiento activo y desembarazado, como se necesita, para que la libertad civil, su objeto exclusivo, no tenga roces con la libertad política, ni sea atenuada por la influencia del poderoso, y para que el ciudadano pudiendo ejecutar cuanto no le prohíba la ley, renuncie a ciertas inclinaciones y hábitos que comprometerían su propia libertad.⁵⁷

De igual pensamiento era José Fernández Salvador, ministro del Interior, quien en 1847 también manifestaba que la falta de independencia de los municipios, así como otras atribuciones que supuestamente no les eran propias, hacía que no funcionara como debería. Decía el ministro que aunque las leyes cambiaron con la independencia de la Metrópoli

solo los cabildos, mezquina y forzada concesión del poder absoluto de los reyes al derecho de los pueblos, han permanecido incólumes en medio de vaivenes causados por nuestras conmo-

55. ANHQ, Gobierno, Caja 97, Exp. 18, f. 1 v.

56. *Exposición del ministro del Interior* 1841, p. 6.

57. *Exposición del ministro del Interior* 1841, p. 16.

ciones intestinas y por el espíritu de reforma que predomina en las Repúblicas, y continúan, como únicos representantes de los intereses comunales, engañando y halagando a los pueblos con las formas, con las apariencias meramente exteriores de las *libertades locales* (cursivas del documento), que en la realidad yacen ahogadas bajo el peso abrumante de la más perfecta y compacta centralización administrativas.⁵⁸

El ministro exponía además que las municipalidades estaban sujetas a las gobernaciones y eso las volvió inactivas. Los ministros y algunos gobernadores quisieron y pensaron en la «libertad» del municipio con la eliminación de las funciones judiciales y otras que, en su parecer, no le correspondían. Amén de ello, esa separación de las funciones judiciales de los alcaldes no se alcanzó a lo largo del siglo XIX. Los alcaldes mantuvieron estas atribuciones para su propio beneficio y también para el beneficio de los empleados gubernativos. Como se ha señalado, continuarían desempeñándose como jueces hasta la década de 1930.

A pesar de buscar la autonomía de funciones del municipio, la falta de fondos y de jueces letrados para poder crear y llenar nuevas plazas, hicieron que en el arduo proceso de formación del Estado fuera necesario usar la figura del alcalde y el municipio en la organización y administración de la justicia.

El municipio fue, por tanto, un eslabón en la construcción del poder judicial estatal. Durante todo el siglo XIX, los alcaldes ejercieron sus facultades de administrar justicia en el nivel local, manteniendo una relación de dependencia con la gobernación, pero conservando, al mismo tiempo, cierta cuota de independencia en su composición y con ello, la capacidad de controlar las relaciones de poder en la sociedad local.

Fuentes primarias

Archivo Nacional de Historia en Quito, Sección General, Serie Gobierno, Cajas 86-96.

Fuentes publicadas

Archivo de la Asamblea Nacional Quito (AANQ), *Leyes, Decretos y circulares del año de 1843*, mimeografiado.

Cuerpo de Leyes de la República de Colombia, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827, Caracas, en la imprenta de Valentín Espinal, 1840.

Exposición del Ministro secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración, Quito, Imprenta de gobierno por Rafael Viteri, 1831.

58. *Exposición del ministro del Interior 1857*: 12, 13.

- Exposición del Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores del gobierno del Ecuador al Congreso Constitucional de 1839*, Quito, Imprenta de gobierno, por J. Campuzano, 1839.
- Exposición que dirige al Congreso del Ecuador en 1841 el Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Alvarado por Leon Espinosa, 1841.
- Exposición que dirige al Congreso Constitucional del Ecuador en 1848 el Secretario del Interior*, Quito, 1848.
- Exposición del Ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública, dirigida a las Camaras Legislativas del Ecuador en 1857*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1857.
- Leyes y decretos 1843*, mimeografía en el Archivo de la Asamblea Nacional.
- Leyes y decretos, 1847*, mimeografía en el Archivo de la Asamblea Nacional.
- Memoria que presenta el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional del año 1833, sobre los negocios de su departamento*, Imprenta del gobierno, Quito, 1833.
- Registro Auténtico Oficial Nacional de la República del Ecuador formado en virtud del decreto legislativo de 23 de marzo de 1839 (RAON)*, Quito, Imprenta de Gobierno por J. Campuzano, 1840.

Bibliografía

- ANNINO, Antonio, «Pueblos, liberalismo y nación en México», en: Annino, A., Guerra, F., *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México, Siglo XXI, 1994.
- CORONEL, Valeria, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Tesis doctoral inédita 2010; accesible en pro-Quest.
- DAVIS, Roger Paul, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830) Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010.
- FISHER, John, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, PUCP, 1981.
- GUERRA, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- HERZOG, Tamar, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- LYNCH, John, *Administración colonial española, 1720-1810. El sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1962.
- MOLINA MARTÍNEZ, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*, Granada, CEMCI, 1996.
- , Miguel, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002.
- MOORE, John Preston, *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A study in the decline and resurgence of local government in the Audience of Lima, 1700-1824*, Durham, Duke University Press, 1966.
- MORELLI, Federica, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- , «Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispano entre Antiguo Régimen y Liberalismo» en: *Historia Crítica*, Núm. 36, julio-diciembre, Universidad de los Andes, Colombia, 2008.

- PERES COSTA, Wilma, «Finanças e construção do Estado: Fontes para o estudo da História tributária no Brasil do século XIX» en: *América Latina en la Historia Económica*, Núm. 13, enero diciembre, 2000.
- PONCE LEIVA, Pilar, *Gabriel García Moreno*, Quito, Editorial El Conejo, 1990.
- SARMIENTO, Alberto, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946.
- TERÁN, Rosemarie, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito TEHIS, ABYA-YALA, 1988.
- TRABUCCO, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.
- VEGA UGALDE, Silvia, *Ecuador: crisis políticas y estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO-Ecuador – Abya Yala, 1991.