

Sesión extraordinaria

del 9 de Octubre de 1911

La declaró abierta, a las diez a. m., el Sr. Presidente Dr. Francisco Andrade Marín y concurren los Diputados Sr. Ayora José María, Albornos Miguel A., Arregui Roberto, Alvarez Juan C., Aguilar Benavente, Barba Narayo Ramón, Baca Gabriel, Corcha J. Pedro, Cueva Agustín, Cabrera Eliseo Alberto, Corral Juan Pío, González Manuel C., Gallejos Aníbal Enrique, Holguín José Y., Loyola Luis A., Marchese Alejandro, Marchán Ch. Antonio, Muñoz Agustín, Montesinos José María, Navarro Pablo J., Paula Juan E., Muñoz Pérez Enrique, Posso Roberto, Rasierra Adolfo, Rolando Coello Juan B., Stacey Manuel, Tobar Juan Francisco, Tello Jacinto, Valles Rafael, Yela Primitivo y el infrascrito Secretario.

A continuación el Sr. Presidente, dijo: Voy a permitirme someter a la consideración de la Cámara un asunto que lo juzgo de importancia y que merece ser resuelto hoy mismo. El Congreso Nacional, acordó ayer prorrogar por un día sus sesiones; pero el Cónsul López anunció de pronto que solicitaría la reconsideración, pregunto si estando pendiente ésta puede la Cámara sesionar válidamente?

El Sr. Dr. Posso: Mi opinión que es la del Senado, se concreta así: Por idea misma de reconsideración envuelve la prórroga, porque si así no fuera, no cabría discutir aquella. El punto es claro, y la Cámara debe resolver en el sentido indicado.

El Sr. Dr. Gallejos apoyó el parecer del Sr. Dr. Posso, y cerrado el debate la Cámara resolvió que la prórroga era asunto concluido, y que por lo

24
mismo la sesión tenía valor legal
De seguida leyóse un oficio del
Sr. Secretario del Senado, devolviendo apro-
bado por esa Cámara, sin modificación
alguna, los siguientes Proyectos de ley,
que se ordenó remitir al Ejecutivo para
los efectos constitucionales:

El que exonera al Sr. Manuel Mo-
reña O. del pago de una multa impues-
ta por el Tribunal de Cuentas de Guaya-
quil;

El que ordena el pago a la Sra. Ma-
ría Rosas viuda del Sargento Mayor Julio
Vaca de un saldo de Provisiones Militares;

El que arbitra fondos para la pro-
visión de agua potable de Riobamba;

El que grava con dos centavos
más cada litro de Aguardiente que se
consume en las provincias de Azuay
y Cañar; y,

El que autoriza a la Comuni-
dad de Guayaquil para que done un
solar de terreno a la Sociedad Fisiográ-
fica del Guayas.

Pusieronse en discusión las obje-
ciones hechas por el Ejecutivo al Proyec-
to de Decreto que declara inconstitu-
cional el Decreto Legislativo de 17 de Sep-
tiembre de 1910, que ordenó al Poder
Ejecutivo celebre una transacción con la
Compañía Nacional Comercial.

Las objeciones en referencia son
del tenor siguiente:

"Objeciones. — Srés. Legisladores: Sin
otro fin que el bien del país, y aún vi-
olentando mi deseo de acatar las dis-
posiciones del Poder Legislativo, voy a
someter a la decisión de las H. H.
Cámaras, las siguientes objeciones al Pro-
yecto de Decreto que ordena al Ejecutivo
a reasumir la administración
del muelle fiscal del puerto de Gua-

y aquí. No creo que las facultades del Congreso, alcancen hasta poder resolver por sí y antes si la caducidad o nulidad de un contrato unilateral, pactado mediante un Decreto que fue y es ley de la República, expedido por los tres Representantes que componen hoy ese H. Congreso, Vuestros Sres. Legisladores, acabaron de dar una prueba en favor de mi modo de pensar, pues, la controversia que existe entre la Compañía del Ferrocarril del Sur y la Nación ha sido sometida al fallo arbitral, sin que se ordene al Gobierno tomar de hecho la administración del citado ferrocarril.

Es imposible que, después de haber contratado la Nación un compromiso que es Ley, y de haber recibido, en fuerza de esa ley, una considerable cantidad de dinero, se declare la ilegalidad del contrato, por los mismos tres que ordenaron verificarlo en forma de transacción, y por el cual se suministró al Gobierno aquella suma, sin que siguiera ordenarse su reintegro inmediato y de contado al prestamista de buena fe. No se diga que aquella obligación sufrida era implícita en la resolución, pues no habrá Ministro de Hacienda que se atreva, según la letra de la ley, a verificar pago que no está expresamente consignado en la Ley de Presupuesto.

A la cantidad que se debe a la Compañía, habría que agregar de trescientos mil o cuatrocientos mil sucres, para la adquisición de lanchas, remolcadores y el resto de equipo necesario, a fin de hacer el servicio de embarque, desembarque y remolque de la Carga, por cuenta

28
del fisco

Falves se juzga que el pago de las cantidades anteriores se puede efectuar con el dinero obtenido mediante un empréstito; mas, nótese que este supuesto es falso, pues aquel empréstito sólo podría contratarse en vista de una previa disposición Legislativa que no habéis dictado, aún en el supuesto de que el dinero estuviera listo.

Por razones tan poderosas, y á fin de hacer posible y efectivo por el camino legal el cumplimiento de lo resuelto por el Congreso, pues tal es la voluntad del Ejecutivo, no he podido prescindir del deber de exponeros, con la franqueza que ha caracterizado todos los actos de mi vida pública, los vicios de que adolece el Decreto en referencia, y, por cuya razón, lo objeto en su totalidad.

A los inconvenientes de que adolece el ya citado proyecto de Decreto, para llevarlo á la práctica, hubieran sido salvables, le habría puesto el "Fecútese" sin reparo alguno, pues sólo tengo por norte en mis acciones el interés público y el acatamiento á la Ley. = Quito, Octubre 8 de 1911 =
S. S. Legisladores = Emilio Estrada =
y J. J. Intriago"

Leído el proyecto en relación, el Sr. Dr. Gallejos pidió que la Secretaría informe quienes votaron en contra al tiempo en que fué discutido.

El infrascrito manifestó que sólo el Sr. Rolando Coello dió su voto negativo, tanto á la primera parte como á la segunda del proyecto; y que el Sr. Jela votó en favor de la primera y en contra de la segunda.

El Sr. Jela: Me permitira el Sr. Presidente que aclare un punto, una vez que el Sr. Dr. Gallegos ha pedido que el Sr. Secretario informe quienes votaron en contra del proyecto. Yo vote en favor de la primera parte y en contra de la segunda, porque creo que no es el Poder Legislativo quien debe declarar la nulidad de los contratos. Si las objeciones del Ejecutivo se hubieren contraido a esa parte estuviera por ellas, todavia que guardarían conformidad con mi criterio juridico; pero como ha sido objetado el Proyecto en su totalidad mi voto tiene que ser en contra.

El Dr. Cueva: Cuando en esta Camara se dio tercera discusion al proyecto que ha sido objetado, acababa de ingresar a su seno, y por lo mismo no pude exponer con amplitud las razones que tuve para estar en favor del Decreto. Ahora creo que tengo derecho para hacerlos y seré breve ya que el tiempo me viene sumamente estrecho.

Se lee en las objeciones del Sr. Presidente: "No creo que las facultades del Congreso alcancen hasta poder resolver por si y ante si la caducidad o nulidad de un contrato bilateral pactado mediante un decreto que fue y es ley de la Republica, expedido por los tres Representantes que componen hoy ese H. Congreso." Sr. Presidente: Yo creo que en el actual debate no se deben invocar razones de caracter personal, no tener, se trata de una cuestion juridica que se debe resolver fria y serenamente sin que intervengan en ella pasiones politicas de ninguna naturaleza. Por lo que a mi respecta,

acostumbro — dar mi voto en los asuntos que se debaten sin apasionamiento alguno, y sin apasionamiento. No también, voy a estar por la insistencia del proyecto a que se refieren las objeciones.

El Congreso ha prodivo o no ha prodivo declarar la nulidad de los contratos celebrados por el Ejecutivo con la Compañía Nacional Comercial en virtud de un Decreto Legislativo, de todo en todo inconstitucional? Este es el problema, Sr. Presidente, y a él debió contraerse el Sr. Presidente de la República dejando a un lado toda consideración de carácter personal.

En toda Nación del mundo existe un poder encargado de resolver los conflictos que llegan a presentarse entre la Carta fundamental de la Nación y las Leyes o Decretos dictados por el Poder Legislativo. Entre nosotros esta facultad la tiene única y exclusivamente el Poder Legislativo, y si pues en uso de ella ha declarado que el Decreto por el cual se autorizó la transacción entre el Ejecutivo y la Compañía Nacional Comercial, está en pugna con las disposiciones constitucionales, cuál y no otro debería ser el efecto de esta declaratoria que declara así mismo nulos los actos o contratos llevados a cabo bajo la base de ese decreto declarado inconstitucional? Y no se diga que al Poder Judicial toca esta declaratoria de nulidad, porque sería el mayor de los absurdos que el Poder Legislativo declarara nulo el Decreto base de los contratos celebrados y que luego en la discusión conprovertida ante el Poder Judicial, éste se declara que no son nulos los con-

Aratos celebrados en virtud del Decreto cuya inconstitucionalidad se ha reconocido.

Dos puntos creo que contienen las objeciones del Ejecutivo: El primero relativo a si el Decreto de 1910 que autorizó la transacción es o no inconstitucional; y el segundo, a si toca al Congreso o al Poder Judicial conocer de los efectos de la declaratoria de la inconstitucionalidad.

En cuanto al primer punto, o sea si el Decreto de 1910 es o no inconstitucional, estoy profundamente convencido de que si lo es, porque ataca al Derecho Público ecuatoriano. Encuentro en la Constitución un artículo que dice: "Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: 1º Sancionar y publicar las leyes y Decretos del Congreso; y dar, para ejecución reglamentos que no los interpreten ni alteren". Además, el Art 3º de la Carta Fundamental, dice: "La soberanía reside esencialmente en la Nación quien la ejerce por medio de los Poderes Públicos que esta Constitución establece".

Pues bien, Sr. Presidente, si el Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar, esa facultad no puede ser limitada ni menos coartada, por concesiones que se hagan si fueran ya sean estas privadas o judiciales; y si no otra cosa ha sucedido con el contrato celebrado con la Compañía Nacional Comercial, se ha evagado en esta parte la Soberanía Nacional. Dejando el Ejecutivo a una Compañía, las facultades privativas que si él ejercerá se si el puede ejercer.

En cuanto al 2º punto, debo hacer una distinción entre la inconstitucionalidad de una ley y la inconstitucionalidad

100

de un Decreto, y para eso tenemos que tomar el verdadero sentido en que se toman las palabras Derecho Constitucional. - La ley es fijada por un Congreso abarca una multitud de casos particulares, no así un Decreto que por su naturaleza íntima e íntimista dice relación a una persona determinada; de tal manera que al atacar de inconstitucional una ley, pueden surgir casos particulares cuya resolución bien puede atribuirse al Poder Judicial, al fin que, en tratándose de un Decreto en que la persona misma a que se refiere va unida, digámoslo así al acto legislativo, no puede separarse la inconstitucionalidad de la nulidad.

Ahora según nuestro Derecho privado, ¿en qué casos viene a ser nulo un acto o contrato? Nuestro Código no reconoce sino cuatro casos: incapacidad legal, consentimiento que adolezca de vicio, objeto ilícito y causa ilícita. En el caso de que nos ocupamos tenemos que el contrato celebrado con la Cía Nacional, tenía un objeto ilícito; por consiguiente ha contravenido el Derecho Público Constitucional, lo que acarrea la correspondiente nulidad que tiene de ser declarada conjunta mente con la inconstitucionalidad del Decreto origen del acto.

El Sr. Albarrón: Sr. Pte.: El Sr. Ministro de Hacienda a nombre del Sr. Presidente de la República acaba de hablar conmigo y me encarga poner en conocimiento de la Cámara que el Sr. Presidente se al remitir el pliego de objeciones que se está considerando en este instante, no ha tenido en mira sino el bien del Pueblo y el cumplimiento de su deber, puesto que, si su concepto, las objeciones que ha formulado están contrarias a la Ley. Manifiesta además, el Sr. Pte. de la República que no veía con

disagradó el rechazo de las objeciones y que
aceptará la resolución del Congreso; pero
que así mismo, espere de la Presidencia del
Cuerpo Legislativo, que en sesión Plena dic-
te un acuerdo, determinando la forma en que
se ha de pagar a la C. Nacional Comercial.

Congo estoy como miembro de la Cá-
mara para los fines que tengo a bien.
El Sr. Presidente: Mi informe igual
acabo de recibir de parte del Sr. Ministro
de Hacienda. Si procede de buena fe la Cá-
mara de Diputados, debe procurar que
el poder Ejecutivo tenga los medios efi-
caces para cumplir lo que el Congreso
le ordena. Resuelto el contrato, su de-
ber es pagar lo que le deba a la Com-
pañía.

El Sr. Roso: Oída la razón que
se acaba de exponer, tanto por el Sr.
Pdte. como por mi amigo el Sr. Al-
bornoa, acepto el modo de pensar del
Jefe del Estado, en orden al Proyecto
cuyas objeciones se están discutiendo, no
obra por demás que conste que fue
desde el primer momento la intención
de la Cámara de Diputados por sus
indemnizaciones que el gobierno debe hacer
a la Compañía Nacional Comercial, ó
la C. al gobierno, según resulte de la res-
pectiva liquidación judicial, ó virtud de
la declaratoria de inconstitucionalidad del
Decreto si que las objeciones se refieren.

No habrá olvidado la H. Cámara
que a esto y no a otra cosa, he-
día el Art. 3.º del Proyecto tal cual fue
concebida en esta Cámara; art. que
suprimió el Senado, por creerse in-
cesario, a través, de hecho ha de practi-
carse la liquidación y una vez verificada
natural es que si el Fisco resulta de-
dor debe pagar y así mismo cobrar si
resultare acreedor de la Compañía Na-
cional.

102

Que conste así mismo que los autores del Proyecto al presentarlo, lejos de emplear suums la idea de hacer politich en el seno del Congreso, menos de crearle dificultades al Gobierno; los autores del Proyecto y con ello la Cámara de Diputados, lo que quisimos fue quitar precisamente los obstáculos que al Gobierno se le presentaban por parte de la Nación con la existencia de la Compañía Nacional Comercial; quisimos que el Sr. Estrada no tuviera propiamente en su administración, desde luego que se le conceptuaba inspirado de nobles sentimientos, ya que si nadie se le oculta que antes de su Gobierno, el Sr. Estrada estuvo estrechamente vinculado con la Compañía; y por esto por honra de la Nación y por honra del Gobierno, era necesario que se diera al traste con una Compañía que aparte de constituir el fudpo absorbedor de los entradors fiscales, estaba funcionando sobre una base netamente inconstitucional.

Por lo demás, el Sr. Presidente de la República, no se refiere en nada al objetar el Proyecto, ni la declaratoria de inconstitucionalidad hecha del Decreto de 1910 que autorizó la transacción con la Compañía Nacional Comercial; de tal manera que implícitamente reconoce, que el Gobierno al declararla ha procedido, si lo fuer que con justicia, en ejercicio del respecto de hecho que le concede la Constitución, y fija su mirada únicamente a la manera y forma como el Gobierno debe cumplir la disposición del Congreso. Esta manera y forma no es, ni puede ser otra, que proceder a la correspondiente liquidación y pagar lo que resulte en contra de la Nación o cobrar lo que resulte a favor del Gobierno y en contra de la P. Nacional, y por cuya ejecución grita el pueblo, agrita el comercio y debe gritar también el congreso en

nombre de la justicia y de la ley.

El C. del. Lúped; como figura que abogados ilustres que forman parte de esta Cámara, han emitido su parecer en orden a las objeciones hechas por el Poder Ejecutivo al Proyecto que declara inconstitucional el Decreto legislativo que autorizó la transacción entre el Gobierno y la C. Nacional Comercial, voy a permitirme exponer mi manera de pensar de respecto.

Creo yo, que en verdad el cuerpo legislativo, no tiene ningún derecho para declarar la nulidad de un contrato por mucho que él se encuentre basado en un Decreto cuya inconstitucionalidad se reconozca, pero como este punto lo han tratado ciertos más amplios que el mío, voy solo a referirme al punto político tocado por el Sr. D. Fosso:

En el Congreso de 1910 se dictó el Decreto que autorizaba al Ejecutivo para una transacción con la C. Nacional Comercial; Congreso que, con muy pocas excepciones se compuso del mismo personal de hoy; y entonces ese Proyecto se aprobó con una mayoría abrumadora; y sin embargo hoy se declara que ese Decreto está en abierta pugna con la Carta Fundamental, se decreta su inconstitucionalidad; se declaran así mismo nulos los contratos celebrados por el Ejecutivo en virtud de esa autorización, como si el criterio humano no cambiara de año o de época en época; ¿qué otra cosa es esta Sr. Presidente, que introducir la política en las Cámaras? Hoy se declara atentatorio a los intereses del país, lo que ayer se consideró como única medida salvadora de los intereses del mismo. Hay política desde que siendo el mismo personal del Congreso que decretó la autorización transaccional con la C. Nacional hoy declara inconstitucional esa misma autorización, solo porque ha cambia

104
do la persona que ejercía la primera Magistratura de la República.

Por estas razones y sólo por estas, mi voto sería en favor de las objeciones del Ejecutivo; pero como ellas están conjuntamente ligadas con la inconstitucionalidad del Decreto que autorizó la transacción, en pro de la cual me he pronunciado, tengo que darlo en favor de la insistencia.

El Dr. Ayora: Creo necesario hacer una rectificación a las observaciones hechas por el Sr. Incl. López; quien da a entender que con el Decreto discutido y aprobado en ambas Cámaras, se mata de suyo de todo derecho a la C^{ta} Nacional Comercial; cosa de todo punto incorrecta. Aunque en dicho Decreto se declara la insubsistencia de los contratos celebrados entre el Gobierno y la Compañía, no por ello queda esta imposibilitada para intentar las reclamaciones que hubiere a bien.

Lo que sostienen los defensores del Decreto, es que el Congreso ha tenido plena facultad para declarar sin valor ni efecto dichos contratos, no sólo en virtud de los antecedentes relacionados con los bien entendidos intereses públicos, sino también en mérito de los antecedentes del orden legal y constitucional. Y no se permitirme decir si ligeramente sobre este punto, por frasearme decisivo en este ya prolongado debate.

El Art. 6: de la Carta Fundamental es por demás explícito al respecto. De acuerdo con la disposición que cito, no pueden tener valor alguno, las leyes, Decretos, Reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos, o tratados públicos que de cualquier modo fueren contrarios a la Constitución o se apartaren de su texto. Ahora bien, presuponemos la inconstitucionalidad admitida por todos del Decreto que autorizó la transacción con la C^{ta} Nacional Comercial, es

indudable que el Congreso, al declarar sin va-
lor, los contratos celebrados con dicha Com-
pañía, no ha hecho otra cosa que ajustar
su procedimiento a la letra y al espíritu de
la disposición constitucional citada.

Por otra parte, surge muy claro e
irrefragable el argumento que se funda en
la distinción establecida por los Dres. Cue-
vas y Posso entre declaración de inconstitu-
cionalidad de una ley y la de un Decreto. En
el primer caso, podría tal vez suscitarse la
duda de si en esa declaración quedaría
comprendida la de la nulidad de los casos
concretos que se suscitaron con motivo de
la aplicación de la ley declarada incons-
titucional. Mas, en el segundo caso,
es tan claro el punto que no se
da lugar a duda. En efecto, cuando el
Congreso declara inconstitucional un
Decreto que, como aquel de que ahora
se trata, se contrae a un cierto y
determinado caso, conviene, juzga y falla
por el mismo hecho, sobre ese caso
especial y concreto; los debates y la re-
solución del poder legislativo versan
entonces sobre una materia conocida
y comprendida toda ella dentro de la in-
tención y el conocimiento del Legislador,
quien no procede entonces sobre las ba-
ses o fundamentos generales de la incons-
titucionalidad de una ley, sino sobre
las especiales de la inconstitucionalidad
de un Decreto también especial: la reso-
lución que entonces expide el Congre-
so no da lugar de abstracta y absoluta,
sino que, bien al contrario, se dis-
tingue por su carácter concreto y re-
lativo. Las Cámaras legislativas al
declarar la inconstitucionalidad del
Decreto que autorizó la antedicha transac-
ción, y la consiguiente insubsistencia de
los contratos celebrados con la Nacional
Comercial, han juzgado y resuelto el pun-

106
No con referencia expresa al único caso concreto respecto del cual tuvo su vigencia ese Decreto; lo que excluye el pretendido derecho exclusivo del Poder Judicial para la declaración de nulidad de esos contratos, si nos atenemos a las amplias y explícitas facultades que se derivan de los Arts 6º y 7º de la Constitución de la República.

En lo tocante al aspecto político de este importante asunto, yo no sé con qué fundamento pueda imputarse a quienes estamos del lado de la salvación de los intereses nacionales; siendo así que la advertencia que acaba de hacer, el Sr. Albornoz quizá me da derecho para creer que el mismo Sr. Presidente de la República se ha resuelto a mirar la cuestión en su doble aspecto legal y político. Habiéndola considerado en el primero de esos aspectos, ha remitido las objeciones que a su juicio debió hacer el Decreto del Congreso; pero ello no ha sido obstáculo para su última declaración sobre que no miraría con desagrado la insistencia de las Cámaras; con la sola condición de que se pague a la Compañía lo que se le deba. ¿Qué significa esto? Significa, Sr. Presidente, que del fondo de sincera honradez que caracteriza al Sr. Urquiza ha surgido el convencimiento de la necesidad imperiosa de que cuanto antes termine la Compañía Nacional Comercial; significa que el Sr. Presidente de la República está en un sólo corazón con la Cámara de Diputados en el patriótico anhelo de la salvación de los intereses públicos.

Dados estos antecedentes que

llevan el sello oficial, por decirlo así, pues lo fue el Sr. Albornoz, ha hablado en nombre del Sr. Ministro de Hacienda, ¿no sería una verdadera anomalía la de que la Cámara negara la insistencia en el Proyecto de Decreto? ¿no sería hasta irrisorio que esta Cámara se pusiera en contradicción con las justas y patrióticas aspiraciones del Poder Ejecutivo?

Los que estuvimos por el Proyecto, tenemos de estar por la insistencia, Sr. Presidente, no sólo por decoro personal, sino también por el buen nombre de la Cámara y por la salvación de la honra del Gobierno y de los intereses nacionales.

Recogida la votación nominal, conforme a lo solicitado por el Sr. Diputado Albornoz, se obtuvo treinta y cuatro votos en contra de las objeciones y uno en favor de ellas. Por tanto, la Cámara resolvió insistir en el Proyecto de Decreto correspondiente.

Votaron en contra de las objeciones los Sres. Ayora, Poso, Navarro López, Cueva, Fobar, Aguilera, Vázquez, Corral, Holguín, Mancheno, Muñoz, Fello, Ramírez, Alvarez, San Lucas, Yela, Rolando, Concha, Gallagos, Albornoz, Arregui, Pérez, Maicey, González, Naula, Jiménez, Marchant, Barba Naranjo, Baca, Loyola Montesinos, Cabrera, y el Sr. Presidente. Dio su voto afirmativo el Sr. Rolando.

Por ser llegada la hora reglamentaria, el Sr. Presidente declaró concluida esta sesión convocando antes a los Sres. Diputados para que concurren a las dos de la tarde con el objeto de

108
clausurar constitucionalmente el Congreso Ordinario del presente año—

El Presidente,
Franc. A. Masís

El Secretario,
Pedro Fontana

