

Sesión ordinaria del Congreso  
 Pleno del 20 de Agosto de 1912.

Hora de instalación las 3 de la tar-  
 de.

Presidencia del Senador Dr. Dr. Je-  
 si. Luis Camacho.

Concurrieron los Senado-  
 res, Dres. Alcarroz, Astorga, Ariles, Balbuena,  
 Cueva, Cárdenas, Durango, Espinosa Vieco  
 de Game Juan B. Gómez de la Torre, In-  
 miago, Lamea Donat, Foxo Félix M., Gello,  
 Villamar, Vela Juan B. Vizcarra Pablo E.  
 Valdovinoso Bibiguon y Valdovinoso José Mi-  
 guel; los Diputados, Dres. Dr. Julio E.  
 Fernández, Presidente, Dr. Eduardo Ga-  
 me, Vicepresidente, Aguilar, Barrero, Bulba-  
 no Aguirre, Cabeza de Vaca, Calisto M., Cor-  
 donda, del Hierro, Escudero, Garacira, Gon-  
 zález Decilio, González Manuel A., Lamea  
 Chiriboga, Ledesma, Lizaso, Manguy, Monte-  
 sinos, Mesquera, M., Palacios, Pullaroz, Tux  
 Tossa Roberto, Taulucas, Santos, Cerán, Cala-  
 Carbo, Cones, Vega, Vela Luis E. y Valencia;  
 y el infrascripto secretario de la Cámara  
 del Senado.

Se leyó y aprobó, sin se-  
 parar alguno, el acta de la sesión ordina-  
 ria del día de ayer.

El Sr. Dr. Vela indicó que  
 el Congreso se constituya en sesión secreta  
 con el objeto de presentar el informe acer-  
 ca del uso que hiciera el Ejecutivo de  
 las facultades Extraordinarias.

La Presidencia manifestó  
 que después de la sesión pública se procede

ria a lo indicado por el Senado Dr. Vela  
 informe. Diose cuenta del siguiente  
 informe: Señor Presidente. Nuestra Com-  
 misión encargada de informar acerca del  
 punto constitucional que contiene la  
 moción propuesta por los Sres. Dr. E-  
 duardo Game y José Cervantes, para  
 que se suspenda la lectura del Proyec-  
 to relativo a la ley de sueldos presenta-  
 do por el Sr. Ministro de Hacienda, y  
 pase al estudio de una Comisión del Con-  
 greso Pleno; opina:

1.<sup>o</sup> Que conforme a lo dispuesto en los  
 artículos 54 y 56 atribuciones 7.<sup>as</sup> de la  
 Constitución de la República, la Ley  
 de presupuestos es independiente de la  
 ley de sueldos:

2.<sup>o</sup> Que en consecuencia y atentas las  
 propias disposiciones constitucionales  
 ya citadas, la Ley de Presupuestos debe  
 discutirse en Congreso Pleno, y la de Suel-  
 dos en cada Cámara, conforme a la tra-  
 mitación prevenida en la sección 7.<sup>a</sup> de  
 la misma Carta Fundamental:

3.<sup>o</sup> Que de acuerdo con estos anteceden-  
 tes, la moción de los Sres. Game y Cer-  
 vantes, si bien aceptable en su primera  
 parte, no lo es en lo concerniente a que  
 pase al estudio de una Comisión de Con-  
 greso Pleno, pues que, teniéndose en cuen-  
 ta que el Proyecto presentado por el Sr.  
 Ministro de Hacienda debe seguir otro  
 procedimiento legal, el propio Proyecto de-  
 be pasarse a la Cámara de Diputados,  
 para que esta Cámara le dé el curso  
 constitucional correspondiente; y

4.<sup>o</sup> Que, por consiguiente, puede decla-  
 rarse terminada la primera discusión que  
 se ha dado al Proyecto de ley de presupe-

tos, y seguir este su tramitación legal según el estado en que se encuentre.

Cal es nuestro parecer, salvo el más ilustrado de la H. Cámara. - Quiro, a 20 de Agosto de 1912. - Manuel B. Balarezo. - Pablo A. Vascones. - Manuel C. Escudero. - Roberto Lasso. - M. M. Borrero.

Abierto el debate, el Sr. Dr. Balarezo hizo constar que el Sr. Dr. Páez no había suscrito el informe en cuestión, sólo por no haber concurrido el día de hoy, pero que su parecer era el mismo que el de la Comisión.

El Diputado Sr. Dr. Valenciana: Aunque no desconozco la ilustración y competencia de todos y cada uno de los miembros de la Comisión informante, siento me estar de acuerdo con su parecer, Mi voto será negativo al informe que se debate, porque, en mi concepto, tanto la Ley de Presupuestos como la de Sueldos, deben discutirse en Congreso Pleno. - Pundo mi opinión en las reglas generales de interpretación de la Ley, según las que debemos entender las palabras empleadas por ella en su sentido natural, y obviar excepciones hechas de los casos en que la misma ley ha querido darles un significado particular, definiéndolas expresamente. Ahora bien, el Art. 7º del Art. 56 de la Constitución, dice, al hablar de las atribuciones de las Camaras Legislativas reunidas en Congreso: "Para decretar el Presupuesto Práctico, equilibrando los Ingresos efectivos con los Egresos." - Preguntó yo que es Presupuesto? - Si consultamos el Diccionario de la Lengua Castellana, encontraremos que la palabra

presupuesto se compone de la proposición que el verbo suponer, es decir dar por cierto y constante una cosa, para pasar a tratar de otra. Este es el significado natural y corriente de la palabra, y así se la hechas de entender siempre que se trata del aspecto legal. Económicamente hablando Presupuesto no es otra cosa que el cómputo de los ingresos y egresos que son necesarios o probablemente han de determinarse para atender a las necesidades de un cuerpo social; cualquiera.

Considerado el Presupuesto de esta manera, no merecería el nombre de tal la Ley que me comprendiese, al mismo tiempo los ingresos y los egresos, o al menos, no sería completa. Oidmeis cabe estudiar el asunto desde el punto de vista de la conveniencia Nacional, punto que no reviste escasa importancia, y que bien merece se le tome muy en cuenta. Quiero decir que en el supuesto de que el Congreso aprobase el Informe, no llegaría a dictarse en este año la Ley de Presupuestos, por que serian insuficientes los dias de sesion para concluir de discutirla dándole un trámite tan largo. Por las razones que he expuesto, votaré en contra del informe.

El Sr. Dr. Masquera: También yo, aun a riesgo de que me llamen absurdo, y sin embargo el respeto que me merecen las opiniones de los H. H. Representantes que emiten el informe, votaré en contra de este, pero antes voy a exponer las razones que tengo para ello. Es de suma importancia para la marcha regular de la Administración Pública, que la Legislatura dicte el Presupuesto. No a

cional, que arregle, que encauce debidamente la actividad económica del país. Grande es nuestra responsabilidad ante la historia; tenemos el ineludible deber de, como una medida salvadora de la patria, reorganizar la Hacienda Pública, mediante cualquier esfuerzo, cualquier suma de trabajo que se requiera. Si ello, como espero, alcanza el actual Congreso, creo yo, como algún autorizado vocero de la opinión decía, que habremos realizado una tarea suficiente para asegurar que hemos cumplido realmente nuestro deber.

Hay correspondencia, armonía, entre las disposiciones legales que atribuyen al Poder Legislativo, dividido en Cámaras, la facultad de crear o suprimir empleos, señalar su duración, sueldo, etc. y la que impone a las Cámaras reunidas en Congreso la obligación de decretar el Presupuesto Nacional, equilibrando los ingresos con los egresos, una y otra disposición tienen su historia y su razón de ser. El precepto especial contenido en el número 7º del Artº 56 de la Constitución que motivado por una larga y dolorosa experiencia de haber vivido muchos años sin Presupuestos, sin la Ley Fundamental de todo orden económico. El Regidor tuvo en cuenta la justa aspiración nacional de una metódica y razonable inversión de los fondos fiscales, consultando las necesidades del Estado y los derechos de los contribuyentes. Esta conveniencia fuertemente sentida es la razón histórica del citado precepto constitucional y la que decidió a la Constituyente del 1906 y 1907 a prescri-

Sin que la Ley de Presupuestos se expida  
 por las Cámaras reunidas y en solo tres  
 discusiones, abreviando así el trámite es-  
 tablecido anteriormente, según el cual  
 dicha Ley debía sufrir tres discusiones  
 en cada Cámara como otra cualquiera,  
 trámite que fue, en muchas ocasiones,  
 el mayor obstáculo para que aquella lle-  
 gara a sancionarse. La disposición  
 del N.º 1 del Art. 54 que invoca la Comi-  
 sión en su informe no se opone a la que  
 venga referida sobre aquella, se funda en  
 la necesidad de que el Poder Legisla-  
 tivo, en caso de una atribución privativa,  
 creyó y suprima los cargos que estime conve-  
 nientes. Es lógico que al crear un em-  
 pleo se señale la renta. Esta facultad  
 que en todos los años tiene aplicación  
 forzosa no dice relación a aquellos co-  
 rgos existentes a virtud de leyes anteriores  
 y para servicios ya previstos, sino sim-  
 plemente, para llenar necesidades re-  
 clamadas por nuevos motivos. Esta  
 es, en mi concepto, la mente clara y ex-  
 plicita, de la citada atribución consti-  
 tucional, y por lo mismo, no podemos a-  
 plicarla a la formación anual del Pre-  
 supuesto, para el cual, es claro, han de  
 estar ya determinados los cargos.

Presupuesto es, Sr. Presidente, la pre-  
 vision de hechos futuros en lo relativo  
 a ingresos y egresos pero no una previsi-  
 ón cualquiera sino la que se relacio-  
 na con la vida económica, con el ma-  
 nejo de la Hacienda, del patrimonio,  
 en un orden dado, sea individual de la  
 familia o del Estado; pues las leyes que  
 rigen los fenómenos económicos ejercen  
 su imperio, se desenvuelven y aplican lo

misimo en la vida individual que en la colectiva.

En el presupuesto debe, pues, discutirse la ley de sueldos; tales son el texto y el espíritu de la ley; y digo el espíritu, porque, apesar de que es muy clara el tenor de la ley, si alguna duda surge, ésta debe resolverse de acuerdo con la intención del Legislador, y esa intención el espíritu no es otra que la de ganar tiempo. Si se quisiera el dictamen de la Comisión el Presupuesto y la Ley de Sueldos, que jurídica y económicamente son una sola cosa, no llegarían a convertirse en ley sino a ser pues de nuove discusiones.

Como argumento en favor del trámite que la Comisión quiere dar a la ley de sueldos se ha aducido su condición de permanente; pero tal condición es ilusoria, o más bien dicha relación, con condición que es propia de todas las leyes, pues, a poco que se medite se convendría en que la permanente ley de sueldos se sea modificada o reformada como lo exigen las circunstancias tan variables de la vida nacional, como lo alcance el interés secundario que tanta participación tiene y tendría en la ley que hace la distribución de los caudales públicos.

Por otra parte, ¿Qué haría el Poder Ejecutivo en el caso de que no guardasen conformidad las disposiciones de la Ley de Presupuestos con las de la de Sueldos, cosa muy fácil de suceder al no discutirse ambas en un todo armónico y completo?

Expidamos la Ley de Presupuestos dejando a un lado dudas nacidas de un

44  
así bien intencionado y patriótico pe-  
ro originado por una preocupación mi-  
nial y acaso sutil.

Por estas razones, y creyendo cumplido  
con el humilde cargo que benemérita-  
mente se me ha confiado y salvar mi nomi-  
bre ante la historia, repito que mi voto  
será negativo al informe.

El Sr. Diputado Sr.  
ga: Muchas razones de peso se han ex-  
puestas en contra del informe. El Art. 7.<sup>o</sup>  
del Art. 56 de la Constitución, no deja  
en mi ánimo la menor duda de que se-  
ría inconstitucional, la ley de sueldos  
si se la discutiera en la forma propos-  
ta por la Comisión. Si el Congreso tiene  
la facultad de expedir el Presupuesto  
mediante tres discusiones, no sé qué ra-  
zón haya para que no huela dictar la  
ley de sueldos en igual forma, siendo  
así que ésta sólo es una parte de aquel.  
Tengo para mí que si el 'Ministerio' de In-  
creencia hubiera presentado ambos propo-  
sitos en un solo volumen, como siempre  
se ha acostumbrado, no habrían surti-  
do las dificultades que hoy. Supongamos  
además, que expedidas estas leyes no  
guarden la debida armonía entre sí, que  
con el presupuesto, por ejemplo, se señale  
seis mil sueres para tal Gobernación, y  
que según la ley de sueldos se necesite  
doce mil sueres para la misma oficina.  
¿O quié nos atenderíamos? Basta y sobra  
esta sola observación para convencernos  
que los dos proyectos deben ser discuti-  
dos en Congreso Pleno.

El Sr. Sr. Escudero:  
A la Comisión designada para el estu-  
dio de este asunto me se le vaultó desde el



primer momento, las dificultades y oscu-  
 ridades que siempre suele proveer toda  
 innovación. Pero esto lo que está suce-  
 diendo. Desde hace años hanse discuti-  
 do los sueldos incluidos en la Ley de  
 Presupuestos, y tanto nos hemos acostum-  
 brado á ese sistema que se nos hace du-  
 ro pensar siquiera que pueda cambiarse-  
 lo, más, aún cuando ha llegado a for-  
 marse algo así como un criterio sobre que  
 los sueldos son parte complementaria del  
 presupuesto; tal es la doctrina, diremos,  
 establecida por una práctica viciosa.

Por tanto procedimientos an-  
 teriores, consideramos la cuestión bajo el  
 punto de vista constitucional, y llegare-  
 mos por se ve á convenirnos de  
 que se trata de dos leyes completamente  
 diversas, y que, por tanto, no hay incon-  
 veniente para que se las discuta por  
 separado, por más que una y otra es-  
 tán muy relacionadas, puesto que la de  
 sueldos consulta el detalle, la especi-  
 ficación de una parte de los egresos.

Al tratarse de la formación  
 de las leyes, no podemos prescindir de sus  
 caracteres esenciales, de su naturaleza, y  
 uno de sus caracteres más precisos es  
 siempre la permanencia para un or-  
 den dado de la actividad social; esta per-  
 manencia no significa inmovilidad  
 absoluta, eterna, sino garantía de que la  
 ley será reformada, modificada, sólo  
 cuando nuevas y poderosas razones obli-  
 guen a ello. Este es el caso de la Ley de  
 Sueldos; ella no está fuera de la condi-  
 ción de permanencia relativa, y bien por  
 el contrario, recibe la modalidad que carac-  
 teriza á todas las leyes, ser norma para

un determinado orden de la actividad humana.

El Presupuesto, si por disposición expresa de nuestra Carta Política, debe discutirse anualmente, y esto es muy justo y razonable por la contingencia de los ingresos, por la aparición inesperada de necesidades públicas cuya satisfacción requiera gastos, e incluso.

Pero sería posible, sería necesario hacer cosa igual con la ley de sueldos? ¿debería el Congreso discutir año tras año, sueldo por sueldo, desde el que corresponde al Presidente de la República hasta el del último portero? ¿Será esa la mente del Legislador? ¿Serán condenadas las Legislaturas a hacer un tiempo precioso para la República en la repetición de los detalles de una ley que sufre pocas e insignificantes modificaciones? No, Sr. Presidente. El Presupuesto es el estado, la comparación de los ingresos y egresos de un fin, y por la misma ley mancomunada, la de sueldos que sólo se refiere a una parte del egreso es permanente ya que no cambia tan repentina, tan involuntariamente las circunstancias que pueden hacer variar por aumento o disminución, las asignaciones con que se retribuye un ser vivo.

No desconozco, vuelvo a repetir, que todas las leyes son susceptibles de modificarse según las reglas generales del principio de evolución; pero de allí no ha de seguirse que al reformarse una parte se discuta inutilmente, esterilmente su totalidad, si por ejemplo, hay necesidad de reformarse algunas disposiciones del Co-

57

dió Civil, ley permanente y esencial de la vida ciudadana, diemos que se debe discutir, en cada caso, uno por uno, los dos mil y más artículos de aquel cuerpo de leyes?

Llamo la atención hacia el N.º 1.º del Art.º 64 de la Carta Fundamental, que prescribe al Poder Legislativo, dividido en Cámaras, entre otras cosas, revisar las rentas de los empleados, y este señalamiento tiene de verificarse, en la forma determinada por la misma Constitución; esto es, discutiéndose como toda ley, por tres veces en cada Cámara. Por esta razón ha sido inconstitucional el procedimiento de los Congresos anteriores, en lo tocante a la aprobación de la Ley de Sueldos, erróneamente considerada como complemento del presupuesto. No cabe invocar ahora antecedentes que han violado la ley para exponer a que hoy ajustemos nuestros actos a la misma ley.

Que razones de conveniencia hacen preferible la discusión de la ley de sueldos como parte del Presupuesto? No creo que pueda creer que conveniencia alguna nos autorice para pasar por sobre un precepto constitucional. Es verdad que así habremos ahorrado tiempo y trabajo, pero, si bien se considera, justamente, desechamos para el futuro tal ventaja, pues todos los Congresos tendrían que discutir nuevamente la ley de sueldos que ahora podríamos dejarla establecida. Al aceptarse el informe de la Comisión, la Legislatura actual tomará sobre sí mucho y muy largo trabajo que, felizmente, es el anhelo patriótico que distingue a todos los Honorables Representantes; pero si habrá dejado conseguidos en cambio que los

18  
Congresos puestos en disposición de arrojarse  
tiempo para sus labores en bien de la  
Patria.

El Sr. D. Cuervo. Aunque  
se me tache de Legislador rutinario he  
de manifestar, mi opinión con franqueza,  
pero alegaré algunas razones que  
justifiquen mi voto que desde luego se  
irá contrario al informe.

La Constitución vigente ha mo-  
dificado a las anteriores en varios pun-  
tos. Así la de los años 36-44, al tratar  
de las atribuciones del Congreso, decidida  
en Cámaras decía: "Procurar anualmente  
los gastos públicos". Pero sueldo sergias  
ta Pública e indudablemente que de  
luego el ordinal 4º del Artº 54 de la Cons-  
titución: que hoy reza, vendría a ser un  
punto si se refiriese a los sueldos o ven-  
tas de todos los empleados, esto es de los  
que ejercen cargos existentes con arreglo a  
las diversas Leyes especiales y a los car-  
gos que siendo necesarios no se han  
previsto y se los ha creado con posteriori-  
dad. En mi concepto, esa disposición  
es concerniente a decretos transitorios nom-  
bramientos ocasionales. En uso de esa  
atribución, por ejemplo, el Congreso de  
1911, decretó la creación del cargo de De-  
fensor del Fisco, señalándole la renta  
consecuente. Así mismo creó varios em-  
pleos en el Ferrocarril del Sur.

Al expedir el presupuesto, con el  
detalle de los sueldos discutiéndolo en  
Cámaras Pleno, las Legislaturas anterio-  
res no han errado, sino más bien proce-  
dían con estricta sujeción a las pres-  
cripciones Constitucionales.

Estoy cierto que no habríamos di-

cho que el Ministro de Hacienda ha cumplido con su deber si hubiera presentado un proyecto de presupuesto fusa y simplemente conteniendo en globo, las partidas de ingresos y egresos, sin la determinación de los sueldos de los empleados públicos. Claro que así, ya que el tal presupuesto hubiera sido de toda luz, incompleto.

En cuanto al argumento de que la Ley de Sueldos es fundamental y que por esa razón debe ser discutida en la forma ordinaria de las demás leyes, no lo creo conveniente ni exacto, al menos, hoy por hoy no es aceptable, ni lo será en el futuro sino después de mucho tiempo, atentos los vaivenes de nuestra ineficaz vida nacional.

El Diputado Sr. Luz. Noda tengo que agregar a las brillantes razones que acaba de proponer el Sr. Dr. Cuervo, con cuya opinión estoy conforme.

No puede resucarse a duda que el carácter de permanencia que quiere atribuirse a la Ley de Sueldos, desaparece como solo consensual que es constante la fuerza evolutiva de las condiciones económicas de un pueblo, circunstancia que no permite que el infeliz empleado viva condenado a una remuneración invariable. Nadie podrá negar, en efecto que si hoy una libra de arroz importa diez centavos por ejemplo, mañana podrá costar treinta o cuarenta.

El Dr. Posso Roberto No he suscrito el informe por la razón que al qñm. Honorable ha aducido acerca de la permanencia de la Ley de Sueldos; y, en este ligero razonamiento, no pretendo tampoco entrar a considerar el fondo econó

mico del Presupuesto y de la Ley de Sueldos, el que es esencialmente variable.

Yo he tenido en cuenta las razones, más o menos atendibles en otras circunstancias, de lo que llamamos la conveniencia de que la Nación sea pues de varios años llegue a tener un presupuesto; porque, por sobre tales razones de conveniencia, están los preceptos constitucionales.

He estado de acuerdo con los demás miembros de la Comisión informante, quedando mi convencimiento en la clara y terminante disposición del Art.º 54, atribución 7.ª de nuestra Carta Política, la cual prescribía que el Congreso dividido en Cámaras señale las rentas de los empleados públicos. Faremos nuestra consideración en las palabras de la ley para dar a esta su verdadero valor y alcance. El precepto a que me refiero habla de rentas, es decir de una parte integrante, pero especial, especialísima del Egreso del Presupuesto, y por lo mismo dicho precepto es una disposición especial, de cuyo cumplimiento no podemos creernos relevados porque excluimos el Presupuesto en conformidad a la disposición general y más amplia contenida en el Art.º 7.º del Art.º 56 de la Constitución. En este ordinal se manda formar el Presupuesto, en cuyos Egresos, necesariamente ha de entrar la cantidad para sueldos a los servidores de la Nación; pero, cómo? En globo y concurrendo con las demás asignaciones a formar el Egreso total del Presupuesto. El Art.º 7.º del Art.º 54 manda que detallemos las cantidades que

egresos por concepto de sueldos. Hay, pues, dos deberes que cumplir: 1º. Formar el Presupuesto para acatar el N.º 7.º del Art.º 56, y 2º, señalar las rentas de los empleados, para dar cumplimiento al N.º 7.º del Art.º 54. Pero cada uno de estos deberes tiene de llevarse en la forma determinada por la Constitución, y aquí estriba el fundamento de la diferencia que voy haciendo: para cumplir cada uno de los preceptos legales la Constitución tiene un trámite peculiar; así el Presupuesto lo ha de expedir la Legislatura en Congreso Pleno y el señalamiento de rentas a los empleados en la forma ordinaria de toda ley, mediante su discusión en cada una de las Cámaras.

Si el Presupuesto se formara por tres discusiones en cada una de las Cámaras, no tendría valor legal, sería inconstitucional; si la designación de las rentas o sea la Ley de Sueldos la expediera el Congreso Pleno, tampoco sería legal por ir contra una disposición expresa de la Constitución.

Tales son las razones de orden enteramente jurídico que me han decidido a suscribir y sostener el informe al Presupuesto, esto es, el estado a priori de los ingresos y egresos de la Nación debe expedir el Congreso Pleno y la Ley de Sueldos las Cámaras separadamente y en tres discusiones cada una.

Con lo expuesto, creo haber demostrado al H. honorable Dr. Mosquera que debemos atender a la prescripción especial del N.º 7.º del Art.º 54 para expedir la Ley de Sueldos, sin que, por lo mismo, podamos creer también especial y

mandato preferente el del N.º 7.º del Dto 56 relativo al Presupuesto.

El H. Sr. Cueva dilucidó con recto criterio público el verdadero espíritu del N.º 7.º del Art.º 56 de la Constitución, y demostró que es una disposición que faculta al Congreso para que, en ciertos casos, oculte la creación de cargos, suprima los innecesarios y señale renta a aquellos.

Es evidente que tal atribución no contradice, en manera alguna, a la consignada en igual número del Dto 56, que dice: "Las Cámaras se reunirán en Congreso. Para decretar el Presupuesto Nacional, etc." - Cuando se trató de crear un empleo no previsto y necesario, el Congreso dividido en Cámaras, ejerció la 1.ª de las susodichas atribuciones, pero para determinar los sueldos a los empleados creados con anterioridad por las leyes respectivas, se atenderá a lo que dispone el N.º 7.º del Art.º 56. Por tanto no hallo incompatibilidad entre los dos disposiciones. ¿Qué es el Presupuesto si no la determinación de las entradas fiscales o ingresos y de las necesidades de la administración pública, que deben ser satisfechas con esos mismos ingresos? El pago de sueldos a los empleados públicos constituye una de tales necesidades, luego los sueldos deben determinarse en el Presupuesto, más claro, la Ley de Sueldos forma parte integrante del presupuesto.

El Sr. Calisto: No sé si mi modo de pensar esté ajustado a la Constitución, aunque yo creo que sí.  
Los Honorables que se oponen al infan-



me de la Comisión me son lógicos en sus conclusiones. Pues para probar que la Ley de Sueldos debe discutirse en Congreso. El no, juntamente con el Presupuesto de ingresos y egresos generales, afirman que los sueldos de los empleados públicos son parte esencial de éste. Es así que en el "proyecto de Presupuesto" presentado por el Ministerio de Hacienda no se incluyen los sueldos, en detalle, sino que forman un proyecto separado, luego el Presupuesto de ingresos y egresos, ha debido ser rechazado por incompatible. Mas, ya si creo, con los informantes, que la Ley de Sueldos aun que tiene íntima relación con el Presupuesto, en el que figuran ya éstos considerados en globo, debe ser estudiada con independencia del proyecto de Presupuesto, propiamente dicho, en cada una de las Cámaras, ya que la disposición constitucional del Art. 56, N.º 7.º se refiere solo al Presupuesto, es decir, a las entradas y gastos nacionales, considerados en globo. Siendo este mi parecer, sobre por el informe.

El Dr. Borrero. Habría deseado no tomar la palabra, después de los magníficos razonamientos de los Honorables Dr. Escudero y Dr. Posso, en favor del asunto que se discute; pero por ser uno de los que suscriben el informe, voy a permitirme añadir algunas observaciones.

Ayer tuve ya ocasión de manifestar los motivos constitucionales que creo están en apoyo del dictamen de la Comisión. Hoy quisiera únicamente poner un caso práctico. De conformidad con el N.º 7.º del Art. 54, la Legislatura anterior, creó por Decreto especial, expedido previas las tres discusiones de que habla la Consti-

54  
tuciones en el artículo fortuitamente, el cargo  
que ya alguien miembros de Defensa del  
Oficio y Señalé la renta mensual de aque-  
nientos o sescientos sueros. Ahora dices  
se me diga si sería racional y jurídi-  
co que tratándose de sustruir ese mis-  
mo empleo establecido por un decreto que  
se disestruó seis meses, el Congreso procedie-  
ra a la supresión mediante una ley  
dada en Congreso Pleno, y con solo tres  
discusiones. No sería animal, por decir  
lo menos, semejante manera de desojar  
una disposición legislativa? Principio in-  
mensurable y demasiado conocido es el de que  
las cosas se deshacen en la misma forma  
que se hacen, y he aquí por que califi-  
ca de animal el supuesto procedimen-  
to, seguro, de que nadie había acordado  
circa. — Con el asunto concreto que nos  
ocupa, ocurre que se confundan los con-  
ceptos de sueldos y gastos, siendo así que  
bien cabe distinguirlos ya que en todo  
gasto es sueldo, aunque no todo sueldo es  
gasto. A un establecimiento de Instruc-  
ción Pública, por ejemplo, puede muy  
bien asignarse diez mil sueros para  
sueldos y cuatro mil para otra especie  
de gastos, como para la reparación del  
edificio, compra de muebles, etc, etc, gastos  
que no pueden llamarse sueldos.

Por último, otro argumento  
que se ha traído en contra del informe  
es el tiempo, pero el Sr. D. Escudero de-  
muestra ya que no debe tomarse en cues-  
ta, porque sobre la razón de convenien-  
cia está la prescripción constitucional,  
y además, pues que puede hacerse desapa-  
recer tal inconveniente trabajando con  
actividad y entusiasmo

Para concluir, insisto en mi anterior observación, esto es, en que se me puede y jurídicamente cabe derogar un decreto dado en seis discusiones, por otro expedido en tres. Comprendo que mis conceptos pueden ser equívocos, pero si me se me demuestra lo contrario de lo que pienso, me cederé en mi opinión.

El Dr. Cabrera de Vaca cree que el interés patriótico de los Honorables autores del informe y de los que han brillantemente lo impulsan, podría aconsejarse, llegando a una fórmula que acuerde y combine ambos pareceres.

En el Presupuesto necesariamente han de constar los egresos y éstos podríamos entender descomponiéndolos en dos capítulos: uno de gastos simplemente y otro de sueldos, es, pues, evidente, que los sueldos, como parte de los egresos, pertenece con al Presupuesto, y, por lo tanto es también evidentiísimo que el Congreso Pleno tiene atribuciones para señalar las rentas, las asignaciones de los empleados. Ahora, pregunto, por qué esta determinación de rentas, este señalamiento de asignaciones, no podría el Congreso Pleno hacerlo en una forma especial, que se la denominaría Ley de Sueldos y Nómina. Ninguna razón para el contrario. Se puede discutir en una forma lógica es que pueda también hacerlo en otra que no está prohibida por la Ley y que no altera sustancialmente el presupuesto constitucional, y así se aprovecharía de las ventajas, que realmente, son muy apreciables, de tener una Ley permanente de Sueldos que sólo sufriría modificaciones parciales que exijan las circunstancias.

erian, y ademas, se aprovecharia tambien de un considerable ahorro de tiempo que permitiria que alcance la Legislatura a dictar el Presupuesto, cosa que es tanto en el inevitable caso de hacerlo.

Petisia violenta interstercion la de sostener que el H. C. del P. N. impone el deber de formular la Ley de Pueldos de la misma manera que todas las otras, esto es, con tres discusiones en cada Camara. Yo creo que en este numero se refiere al caso de que haya que crear nuevos cargos, pues entonces es muy natural que se señale la sala correspondiente; y que no podemos aplicar a los empleos que existen en virtud de varias leyes anteriores, como Gobernadores, Jefes Politicos etc.

Se ha dicho que si como antes, se hubiera presentado en un solo proyecto el Presupuesto y los Pueldos, no habrian sufrido las dudas que estudiamos; pero no se me alcanza ra- gion alguna que hubiera impedido sus- citar la cuestion; puesto que, respecto, si el Congreso Pleno puede dictar en una for- ma los sueldos - parte del Egreso si es- questando - por que no puede hacerlo en otra, obrando siempre eso si, como tal Congreso Pleno?

Por estas razones petisia que el H. C. Congreso declare primero, si puede separarse la Ley de Pueldos del Presupuesto, yo creo que si, y segundo si el Congreso Pleno puede dictar am- bas, es decir la Ley de Presupuesto y la de Pueldos, tambien creo que puede per- fectamente hacer asi el Congreso Na- cional.

El Sr. Dr. Arceaga Estanosa de acuerdo en que presupuesto es el estado de los ingresos, a sea, de las entradas y salidas probables. Ahora, ¿de qué se componen los ingresos fiscales? De todos los fondos creados por las leyes respectivas? ¿y que se egresen? Los diversos gastos que demanda la vida y progreso de la Nación. Así, pues, los egresos comprenden las partidas asignadas para obras públicas, para pago de sueldos a los diversos funcionarios públicos. Según esto, la Ley de Presupuestos debe determinar tanto los ingresos como los egresos y éstos especificados en detalles. No pudiendo negarse que los sueldos son parte de los egresos, no cabe tampoco desconocer que no se concibe Presupuesto que no determine los sueldos de los empleados. Luego, la Ley de Sueldos debe discutirse en Congreso Pleno, como prescriben la Constitución de la República.

El Sr. Dr. Santos. En principio estoy de acuerdo con el informe de la Comisión, pero sólo en cuanto opina que la Ley de Sueldos es ley permanente. Mas, me encuentro razón plausible para afirmar que debe ser discutida, por esa sola consideración, con independencia del Presupuesto de ingresos y egresos, y por un trámite distinto, con el Sr. Dr. Cabera de Vaca, creo yo que dicha ley puede y debe dictarse por las Cámaras reunidas en Congreso Pleno, puesto que no existe disposición legal que le prohiba proceder así, y sabido es que lo que la ley no prohíbe, está permitido. De otro lado, motivos de interés nacional aconsejan que adoptemos el trámite menos largo, a fin de que no se repita una vez más que la

Legislativa clausura sus sesiones sin haber impedido la Ley Fundamental, ha pa la marcha económica.

El Sr. Dr. Mosquera: El Presidente. Como he sido aludido, que permitirá Ud. tomar nuevamente la palabra; pues quise rectificar algunos conceptos erróneos que se me han atribuido. En efecto no es exacto que mi anterior argumentación haya reconocido por fundamento la observación de la práctica constante que, según se ha dicho, ha sido un sistema vicioso. Las razones que he presentado, son hijas de una convicción formada previo estudio del punto constitucional. El Sr. Dr. Escudero sostiene afirmaciones que están en pugna con la naturaleza de las cosas, tanto cuando dice que la Ley de Sueldos es ley permanente, y digo que tal afirmación es falsa porque nada hay tan variable como las condiciones económicas de un país, condiciones que son las que mantienen en constante alternativa los sueldos de los empleados. Pero el principal objeto que me propuse al tomar la palabra, pros. segunda vez, fue el de manifestar al Sr. Dr. Posso que jamás he creído que deba hacerse prevalecer la conveniencia, cuando implique violación de un precepto legal; lo único que insinué fue que en caso de duda inclinemos nuestra opinión hacia aquello que sea más beneficioso al país.

El Sr. Diputado Monje: Es la interpretación de dos disposiciones constitucionales lo que ha originado el presente debate. Evidente, por tanto, que la dificultad surgida desaparecerá si

se concilian tales disposiciones; es en mi concepto, no existe oposición entre ellas. La otra, la contenida en el N.º 7.º del Art. 5.º faculta al Congreso para que cree y suprima empleos y señale rentas en el primer caso lo cual está claro, ha de hacerse por medio de un decreto que lo exceda discutíendolo en cada Cámara. La otra disposición, la de el N.º 7.º del Art. 5.º, prescribe que el Legislador dicte la Ley de Presupuestos tratándola en Congreso Pleno, mediante tres discusiones solamente. Sabemos ya lo que es Presupuesto, y no cabe duda de que los sueldos son algo inherente a él; de tal suerte que no es posible discutir por separado. La mente del tanto veces citado N.º 7.º del Art. 5.º, no es la de que el Congreso decreté las rentas de los empleados en general, sino las correspondientes a los cargos ocasionales, quedando reservadas para incluirlos en el Presupuesto los sueldos de los empleados existentes con anterioridad.

Entender que la Ley de Sueldos se exija previa discusión en cada Cámara equivale a decir: "no tengamos Presupuesto; hagamos que continúe la dictadura fiscal."

Ya se ha dicho, además, que ninguna ley prohíbe al Congreso que dicte la Ley de Sueldos en tres discusiones y en Cámaras reunidas. Por consiguiente procedamos a discutir dicha ley, en la forma expresada; pues solo la Ley de Presupuestos servirá para encausar el destino de las rentas públicas.

La opinión del Sr. Dr. Posso es respetable y hace peso en mi ánimo; pero

60  
aceptada la distinción que he hecho acerca de los artículos constitucionales, los argumentos del Dr. Pardo pueden tener su fuerza.

Cerrado el debate, se votó por partes el informe, resultando negada la primera y por consecuencia las tres restantes.

Se leyó en primera discusión el proyecto de sueldos correspondiente a la provincia del Cuzco, quedando suspensa su lectura en la sección Colecturias, cantón Cuzco.

Los D<sup>os</sup> Villamar y Yula indicaron para tercera discusión, que se suscriba del proyecto antedicho, el presupuesto relativo a Instrucción Pública, por cuanto la formación de tal presupuesto corresponde a los Consejos Escolares, en lo pertinente a la enseñanza primaria, y a las respectivas juntas administrativas, en lo tocante a la secundaria.

Por ser llegada la hora reglamentaria, terminó la presente sesión.

El Presidente.

José Luis Canayo

El Secretario.  
Cruzado.