

COMISION LEGISLATIVA PERMANENTE
SESION ORDINARIA DEL MARTES 4 DE JULIO DE 1.967

ACTA N^o. 013

PRESIDENTE: DR: OSWALDO GONZALEZ CABRERA

SECRETARIO: DR: ANGEL MERINO VALLEJO.

S U M A R I O :

I.- Se instala la sesión.

II.- Discusión del Proyecto de la Ley de Estructura Administrativa y Funcional del Ministerio - de Salud Pública.

III.- Discusión del Proyecto según el que se sustituye el Art.187 de la Ley Orgánica de Hacienda.

IV.- Se levanta la sesión.

I

Se instala la sesión a las cinco de la tarde, presidida por el H. doctor Oswaldo González - Cabrera y con la asistencia del señor Vicepresidente H. Lcdo. Alejandro Aguilar Ruilova y de los HH. Señores diputados Andrés F. Córdova, Pío Oswaldo Cueva Puertas, René De la Torre Alcívar, -- Julio César Trujillo Vásquez, y Lautaro Villacés Miranda.

Se omite la lectura del acta correspondiente.

II

EL SEÑOR SECRETARIO: Da lectura de la Comisión de Legislación Administrativa, suscrito por el -- Presidente H. Washington Bonilla, relacionado con el Proyecto de Decreto de creación del Minis- terio de Salud Pública, proyecto que ha sido calificado como favorable.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE: Pregunta a los señores comisionados Lcdo. Aguilar Ruilova y doctor Córdova- Nieto, si han preparado ya los artículos que deben integrar este Decreto para que formen parte - de la Ley de Régimen Administrativo.-----

EL H. AGUILAR RUILOVA: Con el doctor Córdova hemos tratado respecto a este proyecto y estimamos- que por el asunto es tan importante que merece toda la atención/ Además, no es posible presen- tar un informe en forma rápida, pues hemos considerado que para ello necesitamos, la asesoría de técnicos en la materia, ya que realmente un Ministerio de Salud, que es una Organización Técnica no puede estructurarse sin la asistencia de asesoramiento de técnicos. Hemos pensado que pueden ser dos técnicos de Guayaquil, dos de Quito y uno de cualquier otro lugar de la República.-----

Creemos también que, por lo pronto, se podría dictar un artículo que se refiera a la competencia y jurisdicción respecto a las atribuciones del Ministerio de Salud Pública.-----

EL H. CORDOVA NIETO: Como el día de ayer no pude estar presente en la sesión el señor Vicepresi- dente por delicadeza personal y por consideración hacia el Lcdo. Aguilar Ruilova no había tocado este punto. Luego, con el magnífico juicio del señor Vicepresidente, hemos visto que nosotros de- beríamos asesorarnos por salubristas y Guayaquil, Quito, Ibarra y Cuenca, los tiene magníficos.- La Constitución prevé el caso de buscar asesores y nosotros queremos que haya un Ministerio de - Salud que cumpla a cabalidad su misión específica, que respete todo lo que significa especiali- zación de elementos autónomos que merecen ese respeto, porque por ejemplo, tuberculosis hubo en- todas partes, más en Guayaquil se inició la Institución de LEA. Desamparo también hay en todas- partes pero en Guayaquil se creó la Junta de Beneficencia que más tarde vino a ampliarse.-----

EL SEÑOR PRESIDENTE: No sé si estoy equivocado, pero considero que tal vez debido a la gran res- ponsabilidad que caracteriza a ustedes, han querido realizar la labor que se les encomendara pre- vio asesoramiento, pero yo creo que no es indispensable y lo creo así por lo siguiente: La Asam

blea dictó el Decreto por el que se crea el Ministerio de Salud Pública y en ese Decreto se facultaba al Ejecutivo para dictar el Reglamento que determine los departamentos y dependencias -- que deben constituir ese Ministerio, diferenciándolo de aquellos que deben permanecer en el Ministerio de Previsión Social. Este Decreto Ejecutivo que organiza los Ministerios se ha dictado ya y este Decreto por propia disposición., por propia voluntad de la Asamblea, debe ser suficiente para que los Ministerios funcionen. Yo creo que fue un error que el Ministerio de Previsión enviara el proyecto para que nosotros (los estudiantes) lo estudiemos en su totalidad, pero yo creo que debe ser sólo para materia de conocimiento. En realidad acogiendo lo expresado por el doctor Córdova, sería indispensable dictar un artículo que confiera la jurisdicción al Ministerio de Salud en aquellas materias que debe tomarlas, porque la jurisdicción nace por materia de una ley misma. Pero, a más de ese artículo, quizá solo sea necesario un artículo Relativo al Ministerio de Previsión Social y otro relativo al Ministerio de Salud. En la Ley de Régimen Administrativo lo que tenemos respecto de cada Ministerio no está contenido sino en uno o dos artículos así por ejemplo, lo relacionado al Ministerio de Previsión está en los Arts. 36 y 37. La materia comprendida en el primer artículo debería ser dividida de acuerdo con los términos del Decreto Ejecutivo expedido para la organización de los dos Ministerios y señalar en dos artículos lo que corresponde al Ministerio de Previsión y lo que corresponde al Ministerio de Salud. Yo creo que en definitiva, el Ejecutivo ya ha tomado ese asesoramiento que nosotros hubiéramos querido para el caso que nos hubiera tocado la ley que establece las dependencias de cada Ministerio y la forma como están organizados; pero habiendo el Decreto, no serían necesarios sino los dos artículos para dividir las materias de cada uno de los dos Ministerios y el artículo referente a la jurisdicción, conforme indicó el doctor Córdova. Si ustedes acogen ese criterio, el doctor Córdova y el Lcdo. Aguilar podrían formular los dos o tres artículos que juzguen necesarios sobre la base del Decreto Ejecutivo ya expedido.

EL H. AGUILAR RUILOVA: Ese Decreto no lo conocemos y la primera información que tenemos es por lo que acaba de decir el señor Presidente. Pide que se les haga conocer tal Decreto para que a base de él poder informar.

EL H. CORDOVA NIETO: Creo que el señor Presidente está en lo justo, ya que el Decreto ha dado capacidad organizativa al Ministerio, lo que tendríamos que ver es solamente la división de las materias y lo referente a la jurisdicción. Lo que nos entregaron fue el Proyecto de reglamento -- que lo devolvimos y el Proyecto que tenemos es el Proyecto de Ley del Ministerio lo que podemos hacer es preparar los artículos necesarios y reservados dar mayor amplitud a la solución del problema cuando estudiemos la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

EL SEÑOR PRESIDENTE: Pide al señor Secretario que solicite al Registro Oficial el número en el que consta publicado el Decreto Ejecutivo, a fin de que sea entregado a los señores comisionados.

EL H. DE LA TORRE: En la sesión de ayer ya se resolvió y simplemente lo que debería hacerse es prorrogarse el plazo a la Comisión ocasional que se nombró.

Se aprueba prorrogar el plazo a la Comisión Ocasional.

III

EL SEÑOR PRESIDENTE: En la lectura que se dió ayer a este Proyecto, se hicieron algunas importantes indicaciones y pide que las vuelva a conocer para ir las aprobando o negando.

Se somete a votación la propuesta del H. Córdova Nieto, en sentido de que el Ministerio de Finanzas pueda ser representado por el Subsecretario del Ministerio.

EL H. CUEVA PUERTAS: Considero que la labor que corresponde a la Comisión Técnica es la de mayor importancia para la vida del país. Las razones que expuso el doctor Trujillo el día de ayer son absolutamente convincentes y en esta materia, la responsabilidad debe tenerla.

quien dirige toda la política financiera y presupuestaria del país.

Los Honorables Aguilar, Córdova, Ponce y González, votan a favor de la proposición.

EL H. VILLACRES MIRANDA: que se delegue, pero que no se le dé las atribuciones para que, el delegado presida la Comisión Técnica.

Los HH. Trujillo y De la Torre, votan en contra.

El resultado de esta votación es, cinco a favor y tres en contra.

EL H. DE LA TORRE: que por Secretaría se lea el Art. 149 de la Constitución, en el que se habla del requisito de seis votos para declarar aprobada una moción o lo que sea.

Se niega la proposición del H. Córdova Nieto, porque no hay seis votos.

EL SEÑOR PRESIDENTE: pone a consideración el problema anotando por algunos de los señores Vocales respecto a que los Ministros de Agricultura y Ganadería y de Industrias y Comercio no deben integrar la Comisión Técnica de Presupuesto.

EL H. CUEVA PUERTAS: que antes de considerar el problema de la conformación de la Comisión Técnica debe tratarse la proposición hecha por el Doctor Córdova, en el sentido de que la Comisión Técnica deben ir dos Legisladores en vez de los cuatro, porque de hecho se deducirá los integrantes por parte de la Función Legislativa, y considerar en la disposición transitoria la situación de los cuatro Legisladores que designó la Asamblea Nacional Constituyente.

EL H. CORDOVA NIETO: concreta su proposición en el sentido de que sean dos Legisladores; un Senador y un Diputado, elegidos por las respectivas Cámaras, y que se ponga una disposición transitoria en la que se mantendrá los cuatro designados por la Asamblea Nacional mientras se reúne el próximo Congreso Ordinario.

EL H. DE LA TORRE: se opone a la moción. Parece que la mentalidad del Legislador Ecuatoriano al hacer la Constitución ha sido que la Función Legislativa tome mayor parte en el desarrollo y en la actividad del Estado. Por ejemplo tenemos una Comisión Legislativa Permanente con funciones casi similares a las del Congreso cuya conformación es totalmente diferente a la Comisión Legislativa Permanente conforme a la Carta Política anterior, pues antes de elegían cuatro Legisladores: dos por la Cámara del Senado y dos por la de Diputados. Actualmente la Comisión está compuesta por solo Legisladores. Indudablemente al Congreso concurre la auténtica representación de la soberanía popular y por ser esa clase de representación están formados por hombres de diferentes capacidades hay políticos, sabios, demagogos y economistas. A la Comisión Técnica de Presupuesto pueden concurrir también como delegados del Congreso personas competentes en la materia y por eso es necesario reducir el número, hasta cierto punto tiene su razón este razonamiento, pero también tenemos que ser lógicos con la mentalidad de los Ecuatorianos y no entiendo por qué a la Comisión Técnica que estará compuesta por nueve o diez miembros - no puedan concurrir cuatro Legisladores.

EL H. AMIR GUERRERO: la razón que ha primado para que sean dos es porque se ha querido considerar en la representación, la realidad geográfica del país: la costa y la sierra estando incluida en la primera el Archipiélago de Galápagos y en la segunda el Oriente. Yo estoy de acuerdo que se reduzca a dos, pero modificando un tanto la moción del doctor Córdova, en el sentido de que cuando el Diputado represente a la región interandina, el Senador represente a la Costa y viceversa.

EL SEÑOR PRESIDENTE: yo creo que en realidad este proyecto lo que ha recogido más bien es en realidad de la elección de cuatro representantes de la Asamblea Nacional ante la Comisión Técnica de Presupuesto, lo cual todos nosotros sabemos cómo no fue una cuestión de criterio técnico ni se pensó bien en la integración del organismo citado, sino fueron consideraciones de orden político. Yo creo recordar que esta Comisión Técnica de Presupuesto tenía un solo representante de la Función Legislativa, elegido por el Congreso Pleno; podía ser un Senador o un Diputado, ahora son cuatro, por las razones que sabemos que parece que el Proyecto quiso recoger en realidad. Yo me

inclino por que sea un solo representante, pero para no estar solo en esta proposición, me inclino por lo dicho por el doctor Córdova, en el sentido de que sean dos.

EL H. TRUJILLO VASQUEZ: me parece que el número de Diputados y Senadores debe ser el indispensable para que en la elaboración del Proyecto esté presente la Función Legislativa y no creo que haya que tener mayor celo en que se considere el número en proporción al número de integrantes de la Comisión Técnica, porque el Proyecto así elaborado va a ser estudiado por el Congreso particularmente por la Comisión Interna que de acuerdo con lo que aprobó la Asamblea estará integrado por un representante por cada una de las Provincias y, el Congreso tendrá que aprobar ese Proyecto. No creo que su número sea tan crecido como es el de cuatro representantes porque una Comisión muy grande - ya que serían nueve miembros - no tendría una labor muy efectiva y supuesto que la Comisión ha de ser técnica, mientras menos número haya mejor. De otra parte, estamos encontrando problemas en la integración de varias Comisiones Auxiliares e inclusive conosco que hay dificultades en el Tribunal de Garantías Constitucionales por las remuneraciones que deben pagar a los representantes de Provincias que viven fuera de la Capital. También habría ese problema de orden práctico porque los representantes tendrán que concurrir de acuerdo con el pago que se les asigne; en cambio si reducimos a dos representantes se obviaría en lo posible estos inconvenientes. Para guardar equilibrio entre la Función Ejecutiva y la Legislativa, no deben estar presentes otros Ministros porque de suceder así va a prevalecer el criterio del Ejecutivo en la elaboración del Proyecto. En el Presupuesto ha de tenerse en cuenta las consideraciones no solo de orden técnico sino de orden político y una Ley para ser buena tiene que ser justa, porque puede técnicamente ser muy buena ley, pero prácticamente no aplicable. Las designaciones de los dos representantes deben ser sin consideraciones regionales.

EL H. DE LA TORRE: el señor Vicepresidente indicó que estaba de acuerdo con el doctor Córdova con una modificatoria en el sentido de que el Diputado deberá ser de una región y el Senador de otra. Pero para que esto sea aplicable, esta ley deberá tener una disposición transitoria diciendo que la próxima asignación recaerá en un representante de la Costa en la Cámara de Diputados, suponiendo que en esta ocasión fué de la Sierra, y viceversa, porque, de lo contrario, como podría aplicarse esto?. En cuanto a lo dicho por el doctor Córdova insisto que en todas las organizaciones se ha fortificado la representación de la Función Legislativa e inclusive hay equilibrio entre las mayorías y las minorías.

EL H. AGUILAR RUILOVA: siendo el doctor Córdova autor de la indicación de que sean dos Legisladores, yo hice la modificatoria que el proponente de la indicación aceptó.

En tal virtud, sometemos a consideración lo siguiente: "... Por un Senador y un Diputado, debiendo uno representar al Litoral y al Archipiélago de Colón y el otro a la Sierra y el Oriente."

EL SEÑOR PRESIDENTE: en la práctica esta operación causará dificultades, porque si una Cámara tiene libertad para elegir representante de la Costa o de la Sierra, la otra tendrá que sujetarse a elegir al de la región que le haya quedado. Tal vez esta modalidad debe dejarse al Congreso Pleno para que sea él quien elija, solución que sería la mejor.

EL H. DE LA TORRE: habrían ciertos representantes funcionales que quedarían al margen de esta representación porque son dos representantes, uno de la costa y el otro de la sierra y en cambio ninguno de los representantes de la policía y del ejército podrían intervenir.

EL H. AGUILAR RUILOVA: en muchos casos hay la injusticia y que, en el caso presente, lo que queda es consagrar la injusticia.

EL H. CUEVA PUERTAS: no sé si mi observación sea tardía ya que el doctor Córdova ha aceptado la modificatoria, pero creo que el criterio que hemos tenido algunos Legisladores es que en esta materia haya un criterio presupuestario. El Legislador tiene un mandato nacio

nal y este principio debemos recogerlo y consagrarlo para el futuro, tanto más, que el presupuesto es un instrumento que debe ser preparado y elaborado sin prescindencia de ese sentido de unidad nacional. En todo caso, se no acogerse mi criterio, estoy porque sea como dice el doctor Córdova y la modificatoria del H. Aguilar Ruilova.

EL H. AGUILAR RUILOVA: la Constitución manda que los Legisladores obren con el criterio nacional que representa al país, pero en este caso, la misma Constitución ha hecho una excepción porque dispone que esté formada por un Diputado por cada Provincia.

EL H. TRUJILLO VASQUEZ: creo que más importante es considerar que el presupuesto debe salir con criterio unitario, con criterio nacional y considera que estos intereses legítimos que tienen las diferentes provincias deben tener representantes no tanto ante la Comisión Técnica, como en la Comisión Interna la que está integrada por representantes de todas las provincias del país. Sería mejor que en esta Comisión se obra con criterio nacional porque no se trata de repartirse el presupuesto sino programar el desarrollo del país, y esto es más importante antes que el aspecto puramente financiero que lleva a la conclusión tradicional de que la pelea es de distribuirse los fondos para las obras que se les ocurre, estén o no programadas. Yo pido que no se incurra en este inconveniente de la Comisión Interna. Tal como está la redacción me da temor, señor Presidente, porque el uno representará a la Costa y el otro a la Sierra, pese al mandato de la Constitución, ellos se considerarán mandatarios y representantes de un sector del país, y no considerarán las necesidades del país sino de tal lugar, de manera que en este sentido yo encuentro inconveniente. Yo estoy de acuerdo que sean elegidos dos representantes, sean por el Congreso Pleno o por cada una de las Cámaras, pero, en ningún caso que esa designación sea con criterio regional.

EL H. VILLAGRES MIRANDA: cuando estábamos elaborando la Constitución dijimos que, en lo posible se prescindiera de esta distinción entre Sierra y Costa. Con el objeto de no complicar el mecanismo en materia de elecciones dentro del Congreso, creo que es suficiente que en Ley se diga que estará constituida por un Senador y un Diputado que representarán los intereses del país entero.

EL SEÑOR PRESIDENTE: como hay diferencia de criterios respecto de la moción del doctor Córdova, modificada por el H. Aguilar, somete a votación por partes: primero, si los representantes de la Función Legislativa son un Senador y un Diputado.

Por la moción de que sean dos representantes: un Senador y un Diputado, para que integren la Comisión Técnica de Presupuesto, se pronuncian a favor, con excepción del H. De la Torre, que vota en contra-los demás señores Vocales.

En cuanto a la redacción que se está considerando, a la que debe agregarse "...por un Senador y un Diputado". - los HH. Córdova, Aguilar, Crespo y Ponce, votan a favor, por lo que, no habiendo seis votos para aprobarla, se la niega.

EL H. CORDOVA NIETO: siendo una cosa tan importante para que se vuelva operante a la Comisión del Presupuesto, yo pido la reconsideración respecto a la sustitución del Ministro por el Subsecretario de Finanzas.

EL SEÑOR PRESIDENTE: también creo que se debe reconsiderar porque si nosotros admitiéramos que una moción que trata de modificar un artículo, si es que no se aprueba esa moción ha dejado también sin aprobación el artículo, nunca podríamos aprobar el proyecto. Si no se aprueba la modificación y hay los suficientes votos para aprobar el artículo pasa. En concreto, respecto a la sustitución del Ministro de Finanzas por el Subsecretario, puede reconsiderarse.

EL H. CUEVA PUERTAS: considero que talvez, con el objeto de recoger el criterio y la preocupación de algunos Legisladores en cuanto a la representación de los diversos secto-

res del país, si bien esto no puede hacerse mediante una consagración legal, bien puede hacerse que la designación la haga el Congreso Pleno.

EL H. DE LA TORRE: si se hace un Congreso Pleno será peor, porque la Cámara de Diputados que tiene mayor número de Legisladores, puede elegir otro Diputado mismo, o sea que en vez de que de que haya un Senador y un Diputado, habrían dos Diputados.

EL H. PONCE LUQUE: en efecto, si la elección es en Congreso Pleno va a imperar la cantidad de Diputados y yo creo que debe ser nombrado el Senador por la Cámara del Senado y el Diputado por la Cámara de Diputados.

EL SEÑOR PRESIDENTE: no habiéndose aprobado la parte aquella de que sean elegidos por el Congreso Pleno, serán elegidos por las respectivas Cámaras.

Se reconsidera la moción propuesta por el H. Córdova Nieto, en el sentido de que el Ministro de Finanzas pueda ser representado por el Subsecretario del ramo, cuestión que es sometida a votación.

Se aprueba la moción con los votos favorables de los Honorables: Córdova Nieto, Aguilar Rulova, Ponce Luque, Villacrés Miranda, Crespo Pareja y González Cabrera.

Se trata de la integración de la Comisión Técnica de Presupuesto con la presencia del Ministro de Agricultura y Ganadería.

EL H. CUEVA PUERTAS: una vez que se ha aprobado el criterio del señor doctor Córdova de que se reduzca a dos el número de representantes por la Legislatura, creo que no tiene razón de ser la presencia del Ministro de Agricultura y Ganadería ni de el Ministro de Industrias y Comercio, porque esto vendría a desequilibrar la representación de las dos Funciones del Estado. Yo pido que se suprima la representación de los dos citados Ministros de Estado.

EL H. CRESPO PAREJA: aunque no me gusta estar en desacuerdo con mis colegas, el equilibrio o armonía que debe buscarse entre las dos Funciones del Estado se operará cuando esta Comisión entregue la proforma presupuesta a la Cámara Legislativa, en donde hay suficiente número de Legisladores. Yo creo que es indispensable la presencia de los Ministros que hacen el frente económico del país, que hacen la proyección dentro de la Función Ejecutiva. No es justificación que esos Ministros estén representados a través de la Junta Nacional de Planificación, porque una cosa es planificar y otra ejecutar. Lo que hemos visto en la época de la Junta Militar no fue llevado a la práctica jamás, porque el presupuesto no correspondía a la programación que se hizo. Ahora que la Junta de Planificación está conducida por una magnífica persona como es el Diputado Jaime Nebot Velasco, marcha bien la institución; pero a veces está ocupada esa dirección llena de compromisos políticos y entonces se impone el criterio de los llamados Departamentos Técnicos que en realidad, en el país, no pueden ser calificados como tales. Yo creo que es indispensable que el Ministro de Agricultura, que es quien hace el desarrollo económico del país así como es quien se preocupa de hacer constar en los planes de la Junta de Planificación y debe tener voz y voto en la ejecución de los mismos, porque de qué le vale que se destinen decenas de millones de dólares si solo quedarían grabados en el papel y en dinero se convierte en cero. Yo defiendo la presencia del hombre que tiene que preocuparse que el país cambie de fisonomía económica. Respecto a la petición de que se incluya en la Comisión Técnica al Contralor General del Estado, no estaría de acuerdo porque no se trata de una cosa de fiscalización sino de ejecución y preparación del presupuesto. Si aumentamos una serie de representantes podrían ir a la Comisión una serie de organismos que tienen carácter económico, como CENDES, y podría también incluirse al Ministro de Obras Públicas. Defiendo también la presencia del Ministro de Industrias porque él tiene que orientar los sobrantes de la producción hacia la posible industrialización y hacia el desarrollo del comercio para la mejor distribución de la riqueza nacional. Yo consigno mi voto a favor de los Ministros de Finanzas, de Agricultura y Ganadería y de in-

dustrias y Comercio.

EL H. TRUJILLO VASQUEZ: si no concebimos al presupuesto como un instrumento de finanzas, de programas de desarrollo y no ponemos énfasis en estos programas antes que en la distribución del presupuesto, el país no puede avanzar. U ordenamos la marcha económica del país o nos mantenemos estancados. Para mí más importante es que los Ministros del frente económico estén integrando la Junta de Planificación - como actualmente por ley lo están haciendo - y no solo ellos sino los representantes de la actividad privada que tienen que ver con la económica del país. Si damos una representación a quien tiene la planificación del país, como es la Junta de Planificación no creo que sea necesario que los demás integrantes formen parte de esta Comisión Técnica de Presupuesto, porque los Ministros lo que tendrían que hacer es defender los planes hechos por la Junta, en los mismos que ellos también intervinieron. Además, el Ministro de Finanzas, no solo por razones políticas sino por ser miembro de la Función Ejecutiva, tendrá interés de que estos programas se pongan en práctica, pues de lo contrario no habría para qué designar como representante al Ministro de Finanzas. Yo creo que debe prescindirse de los Ministros de Agricultura y de Industrias en la Comisión Técnica, inclusive porque como de la Función Legislativa solo habrá dos representantes, debe darse un equilibrio en esa Comisión entre las dos Funciones: Legislativa y Ejecutiva.

EL H. DE LA TORRE: el doctor Trujillo como hombre culto, supone que el Estado y sobre todo el Ministro que puede planificar todo esto y lo lleva a la Ejecución, es el de Finanzas; pero yo quiero recordarle que muchas veces el Estado planifica, pero si no hay personas interesadas en la ejecución de estos planes, nunca llegan a la ejecución y solo quedan planificados. Tan cierto es esto que bastaría citar que desde hace veinte años está planificada la construcción de la vía "Puerto Ila-Bahía" y hasta ahora no se lleva a la práctica. Cuando hay personas competentes que están enteradas de los planes del Estado y después son entendidas en el palanqueo, eso se hace. Yo creo que por todas estas razones deben integrar la Comisión también los Ministros de Agricultura y de Industrias.

EL H. CUEVA PUERTAS: las razones expuestas por el señor Crespo Pareja y por el doctor De la Torre me reafirman en mi criterio de que se prescinda de la representación de los Ministros de Agricultura y de Industrias. En verdad debemos concebir al presupuesto como un documento programador público y evitar en su programación y ejecución ese interés departamental de determinados Ministerios. Yo no creo que debe señalarse una prioridad de cualquier otro Ministerio, porque entonces consideraría que más prioridad tiene la educación pública y, por tanto, debería tener representación el Ministro de Educación en la Comisión Técnica. Pero lo que casi siempre sucede es que las proformas departamentales de los ministerios son enviadas a la Comisión Técnica de Presupuesto y ésta las reduce a la realidad financiera del presupuesto. Esto hace que la Comisión sea imparcial entre los diversos organismos que tienen interés en el presupuesto del Estado. Insisto en que es necesario que demos a la Comisión una conformación en verdad técnica, que ponga por delante los intereses nacionales antes que los intereses departamentales o de un determinado organismo. Esto no quiere decir que esos intereses no sean legítimos sino que en un organismo de esta naturaleza deben prevalecer consideraciones de carácter general y unitario.

EL H. CRESPO PAREJA: lo expresado por el doctor De la Torre corresponde a un cabal conocimiento de la realidad Ecuatoriana. Los planes en el Ecuador son labores de todos los días y realización de nunca. Yo recuerdo que fue declarado Plan de Emergencia Nacional en el año 1953 - siendo Ministro de Economía el señor Jaime Nebot Velasco, hombre tan ejecutivo - el problema de los silos en el país, más hasta ahora no tenemos la menor posibilidad para solucionar este problema. En 1961 fue aprobado un plan de camales frigoríficos del país y hasta ahora no se ha

construido uno solo. Las obras de riego que debía construir la Caja Nacional del Riego - que se creó en el año 1957 - hasta la fecha no ha terminado un solo canal de riego del país. En esto de que no podemos señalar las prioridades, estoy en absoluto desacuerdo, porque la verdad es que si no hay alimentación no puede haber educación ni nada, y este país ya está afectando el hambre o sea que hay ya un problema sumamente serio, inclusive hay el problema del trigo que ha incidido en la elevación de las divisas del país, además hemos llegado al punto de importar trigo, maíz, arroz y todas estas prioridades coinciden en el Ministerio de Agricultura y por eso el Ministro debe formar parte de la Comisión Técnica. Yo creo que nosotros queremos, hasta cierto punto, confundir la labor administrativa de los Ministerios y todos ellos son muy importantes. El que haya planificado una obra a través de un Instituto Planificador, aunque no hay la seguridad de que se haga realidad, es necesidad que se siga planificando.

EL H. CORDOVA NIETO: respecto a esta última exposición, que el presupuesto debe ser de programas - si la técnica moderna no admite otra clase de presupuestos; justamente porque es presupuesto de programas de Ministros de la producción deben estar presentes. Por ejemplo, el Ministro de Educación debe estar presente en el problema de la preparación del elemento humano - para emprender la vida en sus diversos matices. No hay programa alguno que pueda responder a la situación de las necesidades si ese programa no tiene una realidad en su objetividad y una realidad no es posibilidad económica. Estoy a favor de la presencia de los Ministros, pero creo que - pesando sobre el Ejecutivo la responsabilidad de un proyecto de presupuesto equilibrado, vayamos a dar preferencia a quien debe dar la resolución como es la Función Legislativa. Si en la Legislatura aumentamos pero disminuimos la presencia del responsable, estaríamos haciendo una injusticia y creo que debemos dar mayor número al Ejecutivo.

EL H. AGUILAR RUILOVA: no voy a pronunciarme por el asunto de fondo, pero quiero expresar lo siguiente: de acuerdo con nuestro Derecho Constitucional, la atención de los servicios públicos a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social debe realizarse mediante el Presidente de la República. Si en la Comisión Técnica restamos la representación - del Ejecutivo, el señor Presidente del Banco Central, el Presidente de la Junta de Planificación y el Ministro de Finanzas estarían en minoría absoluta y no debe ser así. El presupuesto debe ser programado y efectuado por la Función Ejecutiva y si se pone menos número quitamos esa facultad - al Presidente de la República.

EL H. CUEVA PUERTAS: el desarrollo económico es un proceso orgánico en el que interviene, previsión social, obras públicas, los Ministros del frente económico, de la Educación, etc. Yo sostengo en que haya un equilibrio entre las dos funciones pero digo que no podemos fijar una prioridad a determinados Departamentos Ministeriales. Bien podríamos contemplar la inquietud manifestada por el señor Vicepresidente, incluyendo un representante más de la Función Ejecutiva pero que obre con criterio general, orgánico, que distribuya el presupuesto de acuerdo a las conveniencias del país, de lo contrario vendría esta preferencia hacia determinados ramos de la Administración Pública en detrimentos de otros. Por eso pido que la Comisión sea formada con un sentido global, buscando un equilibrio entre las funciones del Estado.

EL SEÑOR PRESIDENTE: pido que se fije un criterio respecto de las votaciones de los artículos de una ley, porque estoy previendo que se va a producir un problema. Hace un instante habíamos establecido el criterio de que con seis votos se podía aprobar el texto del Art. Como aquí no hay una modificación propuesta sino que hay quienes están por el texto del Proyecto o sea que formen parte los dos Ministros y hay quienes quieren que se los suprima de la Comisión Técnica, va a surgir un verdadero conflicto y antes de que esto suceda pido que se establezca un criterio. (Da lectura al Art. 149 de la Constitución). Parece que la Comisión Legislativa Perma-

nente debe tomar una determinación anterior antes de proceder al trámite correspondiente, de modo que para un proyecto debe existir seis votos o de otra manera resultará difícil aplicar esta disposición y van a producirse conflictos permanentes. Estos problemas se producirán lógicamente por los primeros pasos que estamos en la aplicación de las disposiciones de la Nueva Constitución y por eso tenemos que entrar a discutir problemas de interpretación y de aplicación de esas normas Constitucionales.

EL H. DE LA TORRE: creo que como se aprobó el Art. 39 del Reglamento, su inciso primero tal como fue redactado por el doctor Trujillo (da lectura), este Art. recoge precisamente la disposición Constitucional del Art. 149. Yo no veo mayor problema en esto. En el caso concreto de los Ministros, para que esto pueda aprobarse es necesario seis votos, y si no hay esos seis votos no está aprobado, porque de lo contrario cómo aplicaríamos esa disposición del Art. 149 en relación con el Art. 39 del Reglamento. Nosotros podemos aprobar un Proyecto, pero no por eso es Ley de la República porque bien puede el Presidente de la República objetarlo y entonces no es ley de la República.

EL H. CORDOVA NIETO: como estamos cometiendo errores, porque estamos iniciando un nuevo sistema, es lógico que estemos tanteando los procedimientos y a esto a nadie puede llamarle la atención. Por lo mismo, como los elementos que componen esta Comisión Legislativa son inteligentes - excepto el que habla - tienen que confesar que una de las mejores demostraciones es enmendar el error, porque de lo contrario no correspondía a la responsabilidad trascendental que tenemos ni a la alta capacidad que tenemos. Si recordamos la regla segunda del Art. 18 de la Interpretación de la Ley "Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el Legislador las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará en éstas su significado legal". El Art. 39 no interpreta el Art. 149 porque son de tipo diverso en su contenido. El curso es este: viene el informe de la Comisión que se pronuncia en forma favorable y para ello se requiere seis votos de la Comisión Legislativa Permanente a fin de que ese Proyecto pase en su contenido, en su objetivo. Si vamos a intervenir en un decreto de creación de rentas primero vemos si es conveniente o no que entremos en esto y si tenemos o no atribuciones para ello. Dentro del concepto de la conveniencia pública cómo podríamos nosotros detener absolutamente la marcha de la vida Legislativa que nos han encomendado. El requisito de las dos terceras partes por ejemplo para la aprobación de un detalle, que en vez de "por" se ponga "de" y así no podemos exigirlo. Por eso es que yo creo que no tenemos el derecho de a título de interpretación cambiar el texto claro como estamos juzgándolo en su aplicación.

EL H. AGUILAR RUILOVA: recuerdo un hecho ocurrido recientemente sobre la discusión de la reforma al Art. 187 de la Ley Orgánica de Hacienda. Pregunto yo si lo que puse ahí después que resultó la votación de cinco a favor y cuatro en contra, es a favor? Yo digo que no porque no tenía seis votos. Pregunto si se negó?. Yo digo que no porque no tenía seis votos. Entonces qué es lo que ocurrió?

EL H. DE LA TORRE: aprecio en todo lo que vale las palabras y criterio del señor doctor Córdova al igual que los del Licenciado Aguilar, pero yo tengo entendido que el criterio del Legislador no es que vamos a apartarnos de la regla 11 del Art. 18 de la Interpretación de la Ley en el Código Civil; pero entendía que el criterio del Legislador es que en esta Comisión se requería mucha meditación al criterio si unánime, si mayoritario, para que el Proyecto salga aprobado. Recogido ese criterio entendería que en el Art. 39 se recoge la disposición del Art. 149 de la Constitución porque el Título X del Reglamento trata del funcionamiento de las Comisiones Legislativas Permanente y de las Auxiliares. Yo entiendo que en el capítulo que trata de los debates y votaciones para que un proyecto sea ley, hay primero que hacer indicaciones y luego mociones.-

Por ejemplo el Licenciado Aguilar hizo moción de que los miembros de la Legislatura deben ser elegidos en tal sentido. Es lógico que si hemos incurrido en el error debemos componerlo pero debe dejarse en claro que esos errores se deben al mismo espíritu que nos ha dado la Comisión de Constitución. Yo creo que esto debemos meditar y además, no es procedente aplicar ciertas normas del Derecho Civil al Derecho Público, porque nosotros no calificamos demandas. En concreto, mociono que esto se medite muy seriamente para no volver a incurrir en el mismo error.

EL H. AGUILAR RUILOVA: respecto a lo dicho por el doctor De la Torre de que las normas del Derecho Civil no se aplican al Derecho Público, no es así.

EL H. CORDOVA NIETO: no podemos prescindir de esas reglas del Derecho Civil porque son unas reglas básicas. Toda Ley de Derecho Civil Laboral o de Derecho Público tiene que ser expresión de la democracia soberana y se aplica en toda clase de leyes.

EL H. TRUJILLO VASQUEZ: yo sí creo que hace falta meditar un poco sobre el Art. 149 de la Constitución, porque el término "tramitarse" que consta allí, puede referirse solo a la calificación del trámite, pero puede referirse al proceso de sustanciación del proyecto. Entonces hay que ver cuál fue la intención de la Constitución y no debemos olvidar que esta Comisión Legislativa Permanente, es un pequeño Congreso y puede dictar leyes válidas como las dicta el mismo Congreso. Quizá el propósito fue el establecer cierta serenidad por parte de la Comisión de modo que no sea un proyecto de una simple mayoría sino que sea el resultado del acuerdo de todos. Puede ser que no prevalezcan ciertas tesis cuando se requiere una mayoría calificada como aquí se requiere, pero hay la experiencia de que se manifieste el consenso de la mayoría. El Proyecto de uno de los miembros de la Comisión decía que el quórum para la Comisión sea de seis y que para que haya mayoría debían haber esos seis votos. Pide que antes de tomar una resolución al respecto que se traducirá en una disposición legal, se medite el Art. 149 de la Constitución, revisando las actas de la Comisión de Constitución.

EL SEÑOR PRESIDENTE: parece que hay un consenso para postergar este asunto y si bien es cierto que podemos dejarlo para tomar una resolución definitiva mañana, deseo expresar algunas opiniones sobre el texto mismo del Art. 149 y sobre algunas de las argumentaciones dadas. Yo creo muy importante esto de meditar y revisar las actas de la Comisión de Constitución siempre tenemos que considerar cómo se han modificado las normas de interpretación para que nosotros podamos saber su verdadero significado y cómo tenemos que aplicarlas en el orden que se ha establecido para su aplicación. Cuando se trata de averiguar lo que quiere decir la ley se tiene que ver los términos de esa ley y entonces no hay motivo para acudir a los Legisladores para saber. Podrá darse el caso, inclusive, en la aplicación ordenada de estas normas, que de acuerdo con las actas se establezca que realmente la intención del Legislador fue que se apruebe cada artículo con seis votos, pero si el Legislador no dijo eso sino que de una manera clara dijo otra cosa, no hay motivo para acudir a la historia fidedigna de su establecimiento. (Da lectura al Art. 149 de la Constitución). Los términos "pueda tramitarse" no hay lugar a la interpretación de que quiere decir pueda tramitarse en el sentido de continuar el trámite en el Ejecutivo sino en la Comisión Legislativa Permanente, lo cual nos hace ver que nosotros tenemos que admitir a trámite un Proyecto y con respecto a los votos se ha de estar a las normas generales que sobre esto existen y que no es necesario que consten en la Constitución. El doctor De la Torre dice que si admitiéramos que fuere a aprobarse un artículo con la simple mayoría de los miembros que concurren en quórum a la Comisión - que serían seis - es decir que con el voto de cuatro personas se aprueba un Art. y esto sería un absurdo, pero creo que no hay una diferencia sustancial para que si cuatro pueden imponer una ley, seis también sería absurdo que aprueben una ley. Por otro lado, si diéramos la interpretación - que en primer momento estuvimos dando con evidente equívocación - nos encon-

tráramos con problemas insalvables que ya los empezábamos a encontrar, no es tan fácil lo que dijo el doctor De la Torre de que si no hay seis votos no se aprueba la cosa, pero sucedería lo que dijo el doctor Córdova, que entonces habría ocasiones que no pueda aprobarse ni lo uno ni lo otro. Antes de que el problema se produzca, me permito plantear la necesidad de resolver el asunto. En definitiva, en el Proyecto dice que habrá el Ministerio de Agricultura y el Ministro de Industrias y se ha propuesto por parte de unos Vocales que se los suprima de la Comisión Técnica de Presupuesto, No habiendo el número de votos ni para aprobar ni para negar lo uno o lo otro, entonces no tiene salida este problema y no es posible que el Legislador haya querido enredarse en una posición insalvable sino que quiso dictar normas para que se aprueben los Proyectos y tengan salida, pero en ningún momento que se detengan.

EL H. DE LA TORRE: yo había recalcado que no se podía considerar como absurdo que cuatro representantes de la soberanía popular creen derechos, lo cual me parece que esto no quiso el Legislador sino que los criterios sean por lo menos mayoritarios si no unánimes, porque de lo contrario podría ser, señor Presidente, que en el futuro se provoque una serie de reclamos. Por ejemplo el señor Patricio Crespo decía en declaraciones hechas en la Ciudad de Cuenca, que la Comisión Primera de Legislación de la Asamblea estuvo conformada de tal manera que permita que los Proyectos pasen alejados de la realidad nacional. Lo mismo podría suceder en la Comisión Técnica de Presupuesto.

EL H. CRESPO PAREJA: quiero aclarar que en realidad con el ambiente tan cordial que existe aquí, todo lo que suceda es diferente a lo que antes sucedió en la Comisión de Legislación, en la que había mayoría con cinco votos y el quórum se estableció con tres miembros. Si no se aclara la interpretación dada del Art. 149 de la Constitución, esta Comisión va a verse en un disparadero sin salida. Yo tengo la impresión de que el Legislador tuvo la intención que está claramente consignada: que para admitir al trámite se requiere seis votos y también para su aprobación. Me imagino que al terminar de aprobar una Ley después de aprobar artículo por artículo, se requiere seis votos para terminar el trámite, pero en la discusión de artículo por artículo podríamos considerar que la admisión de esta ley requiere seis votos y la aprobación final por parte de la Comisión Legislativa Permanente es también seis votos. Nosotros no podemos dictar sin otro trámite que contempla la Constitución. Quizá en esa forma podríamos subsanar en algo este problema. Qué pasaría si nosotros nos ponemos a discutir artículo por artículo y no nos podemos poner de acuerdo en los términos?. Esta Comisión sería totalmente inoperante.

EL H. TRUJILLO VASQUEZ: el problema de esta norma es de cuándo es claro el texto de la Ley y si bien para algunos el Art. 149 es sumamente claro, para otro no lo es y, por tanto, no se puede decir inaplicable el espíritu de la Ley y otros que sí. Yo creo que no es tan claro porque "tramitarse" es distinto al trámite. Tramitarse podría entenderse para admitir a trámite o para tramitarse en sí mismo o sea irse aprobando artículo por artículo; de manera que bien puede decir que esto quiso decir el Legislador. Una Ley no siempre es tan clara, como sostienen quienes tratan de interpretarla en un sentido, pues aquí mismo hemos visto que en una hora de discusión no hemos podido esclarecerlo.

EL H. CUEVA PUERTAS: considero que esta discusión es muy importante para el funcionamiento de nuestra Comisión. En realidad de verdad yo entiendo que en materia de interpretación de normas legales se señala que cada una de las reglas no deben ser tomadas en su sentido inclusive, sino que debe consultarse sus términos. Por eso creo útil hacer esa meditación y dejar en suspenso hasta mañana para consultar todos los elementos que configuren la interpretación legal, tanto el texto gramatical como los demás elementos de interpretación.

Así se aprueba.

Se levanta la sesión a las ocho de la noche.

EL SEÑOR PRESIDENTE.

Dr. Oswaldo González Cabrera.



EL SEÑOR SECRETARIO
Dr. Angel Merino Vallejo.

yr/

