

Honorable Asamblea Nacional Constituyente

Sesión de 2 de Octubre de 1946.

Acta No. 48.

Asistieron 52 H. H. Representantes.
 Preside: el Dr. Mariano Suárez Vintimilla.
 Actúan: el Secretario Sr. Eduardo Daste R.,
 y el Prosecretario Sr. Universi Vial
 Panegas.

Sumario

- I. Se instala a las 4. P. M.
- II. Se aprueba el Acta de la sesión de Octubre 1. 46.
- III. Se aprueba el Proyecto de Acuerdo para:
 incrementar la Part. 4569 del Presup.
 del Estado con la cantidad de
 \$/ 100.000.00, para contribuir al pmo.
 Camp. Nac. de Fútbol. -

Se ordena su promulgación en el
 registro oficial.

- IV. La Presidencia, a petición del H.
 Dr. C. Arizaga Corral, ordena que:

El señor Pagador de la H. Asamblea, presente las cuentas debidamente documentadas a la Com. de Presup., para conocer las inversiones realizadas.

- V. Se recoge el Inf. de la Com. de Const. para aumentar el siguiente inciso al Art. 139:

Inciso 3° Los Vocales elegidos por la Legislatura, durarán un año en su cargo.

Se Aprueba.

- VI. Se continúa con el estudio del Proyecto de Constitución, en su Segunda Discusión:

Sección Tercera. Ministerio Público.

Art. 143 al Art. 160, inclusive.

- VII. Se aprueba el Informe de la Com. de Redacción, correspondiente a la reforma del Decreto Ejec. N° 1228 de Jul. 2.46 y relativos a Universidades Particulares.

Se Aprueba El Decreto; y se ordena su promulgación.

VIII.

Se aprueba el Informe de la Com. Esp. de Peticiones referente a:
Soletd. de algunos vendedores de ganado al Municipio de Guayaquil, reclamando el pago de una multa.

Se Aprueba la "Resolución" por la que se declara la obligación del Municipio de Guayaquil, para pagar a dichos solicitantes la suma de \$ 162.322.47; y
Se Ordena su promulgación en el Reg. Oficial.

IX. Se termina la sesión a las 8 y 30 P.M.; convocándose para el día 3 de Oct. 46 a las 4 P.M.

Sesión del Miércoles 2 de Octubre.

I.- Se instala a las cuatro de la tarde bajo la Presidencia del Dr. Mariano Suárez Veintimilla, y concurren los Diputados Señores: Arizaga, Alarcón Puerto, Alarcón Guillermo, Andrade Cevallos, Cabrera Miguel, Cabrera Joaquín, Calero, Carrasco, Castillo, Carrajal Angel León, Carrajal Hugo, Crespo Corral, Costa, Dávalos, De la Torre, Domínguez, Fernández Cordova, Granizo, González, Guillén, Guzmán, Illingworth, Jurado, Madero, Martínez Borrero, Meythaler, Mercado, Miranda, Mittman, Moncayo, Marcos, Muñoz Andrade, Muñoz Borrero, Navárez, Ojeda, Ortiz Bilbao, Panchana, Peña, Plaza, Ponce Enríquez, Sánchez Gonzalo, Cerán Coronel, Valdez, Villagómez, Villacres, Viteri Velásquez, Vázquez y Cerán Varca.

Llegan atrasados los H^{os}. Coello, Martínez Astudillo, Mörtensen, Palacios y Pezantes.

Se encuentran con licencia los Diputados: Paiz, Suárez, Quintero, Witt y Cadena.

No asisten los Señores Mendoza Ariles, Samaniego y Angel Polibio Sánchez.

Actúan el Secretario Señor Eduardo Daste Plomonte y el Prosecretario Señor Umiversi Vera Banegas.

II. - Se lee el Acta de la sesión anterior, de 1^o del mes corriente.

En consideración el Acta.

El H^o. Corral: Aclara que hay un error en el Acta leída al decirse que él opinó porque sea también el Congresero el que conozca de la petición de ascenso a Sargento y a Teniente Coronel, cuando en realidad de verdad quien solicitó esto fue el Diputado Dr. Calero.

El H^o. Calero: Manifiesta también que él dejó constancia expresa de su criterio acerca del Decreto que establece las Universidades Católicas en el País.

Con las indicaciones anteriores, se aprueba el Acta.

III. A. - El H^o. Ruperto Marcón: Pide que se distraiga un momento la Orden del Día y se conozca un Proyecto de Acuerdo que ha depositado en Secretaría, por el que se incrementa la partida 4569 del Presupuesto del Estado con la cantidad de Cien Mil Sueros para contribuir a la celebración del Quinto Campeonato Nacional de Foot-ball que se desarrollará en Piobamba.

Asamblea Nacional Constituyente.

Considerando

Que en la ciudad de Riobamba debe celebrarse en el presente año el I Campeonato Nacional de Fútbol.

Que en años anteriores, el Estado ha contribuido con las cantidades que han sido necesarias para financiar, los gastos de estos certámenes, y

Que el Estadio Olímpico de la ciudad de Riobamba requiere de urgentes obras de adecuación, a fin de que pueda ser utilizado para este objeto,

Acuerda:

Art. 1º. - Autorizar al Poder Ejecutivo para que incremente la partida N° 4569 del vigente Presupuesto de Egresos Ordinarios, con la cantidad de cien mil sures, tomándola en préstamo de la Partida 8256 del propio Presupuesto.

Art. 2º. - El Ministerio de Educación Pública y la Contraloría General en cumplimiento de este Acuerdo situarán a ordenes del Municipio de Riobamba y en una sola vez el valor total de este incremento.

Dado en la Sala de Sesiones de la H. Asamblea Constituyente, en Quito, a 2 de Octubre de 1946.

El Presidente de la H. Asamblea Constituyente,
(f) Dr. Mariano Suárez Veintimilla.

El Segundo Secretario, de la H. Asamblea Nacional.

(f) Eduardo Dasté Lorente.

La Presidencia ordena leer dicho Proyecto de Acuerdo y

puesto en discusión se lo aprueba por unanimidad, disponiéndose que se lo remita al Registro Oficial para su promulgación.

El H. Ruperto Marín: Agradece por la acogida que la Asamblea ha dado al Acuerdo.

El H. Domínguez: Deja constancia de su fervorosa gratitud por la aceptación dada al Acuerdo que se acaba de aprobar.

El H. Guillermo Marín.

Señor Presidente: Voy a molestar por breves minutos la atención de la H. Asamblea, por cuanto de la comunicación firmada por el Sr. Ramón González Artigas y publicada en los diarios de hoy, pudiera desprenderse, que en la Asamblea he hecho una aserción reñida con la verdad. Debo indicar que al mencionar al Sr. Ramón González Artigas con relación al problema de las prestaciones del Seguro, no podía referirme a él individualmente, sino a todas las empresas que él representaba, en las cuales es conocido que él tiene mayor cantidad de intereses. Me he acercado a la Caja del Seguro para documentarme debidamente y en resumen quisiera indicar que las operaciones realizadas por el Sr. Ramón González Artigas, relacionadas con las industrias que él representa, son las siguientes: Por un lado el Sr. Ramón González Artigas no ha realizado a tiempo los pagos de aportes y fondos de reserva de los trabajadores de sus industrias, por esto la Caja del Seguro le ha consentido en que firme Letras con plazos de noventa días para que realice este pago al contado. Es un hecho que, al conceder esta autorización, automáticamente la Caja le ha hecho una prestación. Los valores a que ascienden estas operaciones son: en 1941, quinientos nueve mil, novecientos sesenta y nueve sucres; en 1942, un millón, ciento treinta y cuatro mil sucres; y en 1943, dos millones, dos

cientos trece mil sucres en Letras por aportes y fondos de reserva y un millón cincuenta mil sucres, por aceptaciones bancarias. En 1944, dos millones ochenta y seis mil sucres, por Letras y tres millones trescientos veinte y seis mil sucres, por aceptaciones bancarias; lo que suma en un año más de cinco millones de sucres. En 1945 las operaciones ascienden a setecientos treinta y seis mil sucres, por Letras y novecientos noventa y tres mil sucres, por contratos fundarios y ochocientos setenta y cinco mil sucres, por aceptaciones bancarias. Además, para pagar trescientos noventa y seis mil trescientos diez y nueve sucres, por aportes y fondos de reserva, vendió la casa que tenía en la calle Venezuela y Bolívar. Últimamente ha recibido también, por aceptaciones bancarias, un millón cincuenta mil sucres, y hace dos meses ha solicitado dos millones de sucres con fianza de Algodón desmotado para la industria. Este préstamo no ha sido concedido por ser insuficiente la garantía. Entonces el señor Ramón González Artigas ha enviado una carta descomedida y grosera, insultando a la Caja del Seguro por no haberle concedido el préstamo; carta que le ha sido devuelta por insolente e insultante.

De manera que queda, pues, ratificada en esta forma la aserción de que se ha prestado en alguna ocasión a la firma González Artigas, representando a sus industrias, una cantidad superior a cuatro millones de sucres en un año.

Repito que mi observación no se refería al Sr. Ramón González Artigas; no he querido atacarle a él, sino a la política de prestación de la Caja del Seguro, en cuanto a que, si dentro del plan de inversiones solamente había dedicado cinco millones de sucres para apoyo a la industria, yo consideraba perfectamente ilógico que de esa cantidad se prestara el ochenta por ciento a un solo industrial, dejando el

veinte por ciento para esta inversión en toda la República. De manera que mi censura se dirigía especialmente a la política de prestación de la Caja del Seguro. El señor Ramón González Artigas, por mucha susceptibilidad, ha tomado en otro sentido mis palabras y ha querido asegurar que debe solamente ochocientos mil sueres. Puede ser así en este momento; pero, de todas maneras, por concepto de créditos bancarios, ha recibido en el año de 1944 más de tres millones de sueres.

Los otros puntos del comunicado del Sr. González Artigas no tienen relación con lo que yo he dicho en la Asamblea y me reservo el derecho de aclararlas. Solamente he querido comprobar ante la Asamblea que mi aseveración estaba fundada, tanto que fue dicha en la Conferencia de trabajadores en Ambato; en presencia del Dr. Ponce, en ese entonces Gerente de la Caja del Seguro, del Dr. Biospino, actual Fis. Calificador del Instituto de Previsión y del Dr. Andrade Obarrín, quienes aceptaron como un error de procedimiento de la Caja del Seguro y dijeron que estaban tratando de remediarlo.

Dejo así a salvo la veracidad de la aseveración hecha ante la H. Asamblea y ruego a los H. Diputados me disculpen por el tiempo que les he quitado.

IV. El H. Arizaga Corral.

Señor Presidente: Conocedor de que la partida presupuestaria para gastos de la Asamblea se encuentra agotándose, y sabedor al mismo tiempo de la situación difícil en que se encuentra el Presupuesto Fiscal, desearía que se ordene al Oficial Pagador de la Asamblea que me prepare todos los datos relacionados con los gastos hechos durante el funcionamiento de la Asamblea, a fin de que los conozca la Comisión de Presupuesto, de la cual soy su Presi-

dente. Queremos que la Asamblea tenga conocimiento de los gastos realizados para que pueda dictaminar sobre algunos de ellos, que creo han sido hechos en forma indebida. La Presidencia expresa al H. Dr. Arizaga que así lo dispondrá.

V. El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: La Comisión de Constitución esta mañana, cumpliendo con lo ofrecido ayer, redactó el inciso correspondiente para completar el concepto del Artículo referente al Consejo de Estado, en relación con la edad que capacite a los vocales y el tiempo de duración. Sería conveniente considerar primero este inciso para que quede completo el Artículo.

Se lee el nuevo inciso que formará parte del Art. 139 de la Constitución Política, como numeral tercero.

"Artículo 139.- Inciso 3.º. Los Vocales elegidos por la Legislatura, durarán un año en su cargo."

En consideración el nuevo inciso, se lo aprueba.

VI. - A continuación se prosigue con el estudio del Proyecto de la Carta Política del Estado.

Se lee el Epígrafe: Sección Tercera. "Ministerio Público."

En consideración, se aprueba el Epígrafe.

Se lee el Art. 143 del Proyecto y el Informe de la Comisión de Constitución, respectivamente.

Artículo 143.- El Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Tribunales de Justicia y los demás funcionarios que designe la ley, ejercen el Ministerio Público bajo la dirección del Poder Ejecutivo.

Artículo 143.- Igual al del Proyecto, cambiando solamente: "Poder Ejecutivo", por "Presidente de la República."

En consideración, se lo aprueba conforme el Proyecto y

Epígrafe

Art. 143

accediendo a la indicación de la Comisión, así:

"Artículo 143. — El Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Tribunales de Justicia y los demás funcionarios que designe la ley, ejercen el Ministerio Público bajo la dirección del Presidente de la República."

Se lee el Art. 144 y se lo aprueba de acuerdo al Proyecto, el mismo que queda en los siguientes términos:

"Artículo 144. — El Procurador General de la Nación durará cuatro años en su cargo y deberá reunir los requisitos exigidos para ser ministro de la Corte Suprema. Será designado por el Congreso Pleno."

La ley determinará las atribuciones y deberes, así como los casos de remoción y subrogación del Procurador y demás funcionarios del Ministerio Público."

Se lee el Epígrafe: Sección Cuarta. "Contraloría General y Superintendencia de Bancos".

En consideración se aprueba el Epígrafe.

Se lee el Art. 145 del Proyecto y el Informe de la Comisión de Constitución, respectivamente.

Artículo 145. — Con el fin de cuidar de la correcta recaudación e inversión de los fondos públicos y juzgar las respectivas cuentas, crease la Contraloría General de la Nación.

El Contralor General de la Nación y el Subcontralor serán elegidos cada cuatro años por el Congreso Pleno.

El Contralor General de la Nación, en cuanto juzga i falta las cuentas de los rindentes, desempeña funciones judiciales; y esta función y las otras que le competen son determinadas en las respectivas leyes.

Artículo 145. — En lugar del inciso primero de este artículo, que se suprime, poner lo siguiente: "La Contraloría General de la Nación cuidará de la correcta recaudación e inversión de los fondos públicos y juzgará las

respectivas cuentas."

El inciso segundo, queda como en el Proyecto, pero suprimiendo: "y el Subcontralor". El inciso tercero queda igual.

En consideración la sugerencia de la Comisión, acerca del Inciso 1º, se lo aprueba, quedando, en consecuencia dicho Inciso redactado así:

"Artículo 145 Inciso 1º: La Contraloría General de la Nación cuidará de la correcta recaudación e inversión de los fondos públicos y juzgará las respectivas cuentas."

En consideración el Inciso 2º, se lo aprueba conforme al Proyecto, suprimiendo únicamente los términos: "y el Subcontralor", el mismo que queda así:

6 "Artículo 145 Inciso 2º: El Contralor General de la Nación será elegido cada cuatro años por el Congreso Pleno."

El H. Calero.

Señor Presidente: En la Constitución se han establecido diferentes organismos de carácter técnico, cada uno de los cuales tienen un jefe y se han aprobado los requisitos especiales que deben reunir las personas designadas para esos cargos. En esta Sección IV del Proyecto de Constitución, en los artículos 145 al 148, que tratan del Contralor General y del Superintendente de Bancos, no se han establecido las condiciones esenciales de las personas llamadas a desempeñar esos cargos. En esta virtud, sería del parecer que, así como se han establecido en los artículos anteriores requisitos especiales para las personas que fueren designadas Presidente de la República, Vicepresidente, Procurador General de la Nación, Ministros de las Cortes Suprema y Superiores, también en tratándose del Contralor y del Superintendente de Bancos, debe limitarse la edad de la persona y exigirse los conocimientos técnicos neces-

rios.

Esta es una simple sugerencia que hago a la Asamblea.

El H. De La Torre.

Señor Presidente: Opino que la Contraloría y particularmente el Contralor General, para poder desempeñar eficazmente sus funciones y cumplir con la Ley de Hacienda, debe gozar de una relativa autonomía. No se si esta sugerencia que hago debería constar en la Constitución; pero, en todo caso, la presento a consideración de la H. Comisión de Constitución para que vea la forma de redactar un inciso en este sentido.

La Presidencia: Manifiesta al Diputado De La Torre que el Proyecto contempla más adelante su indicación; y, respecto a la sugerencia del Dr. Calero recomienda a la Comisión de Redacción se sirva tomarla en cuenta en su oportunidad.

Se pone en consideración el Inciso 3^o del mencionado artículo 145, y se lo aprueba igual al Proyecto, de la manera siguiente:

"Artículo 145 Inciso 3^o: El Contralor General de la Nación, en cuanto juzga y falla las cuentas de los rendientes, desempeña función judicial; y esta función y las otras que le competen son determinadas en las respectivas leyes."

Se lee el Art. 146 y se lo aprueba conforme al Proyecto, de la manera siguiente:

"Artículo 146. La Contraloría General de la Nación es autónoma en sus funciones administrativas. Corresponde al Contralor la designación del personal de esta dependencia, conforme a la ley.

El Contralor informará anualmente al Congreso acerca de su labor."

Acta N^o 48

A continuación se lee el Art. 147 del Proyecto y el redactado por la Comisión de Constitución.

Artículo 147. — Para vigilar, con sujeción a la ley, el funcionamiento de las instituciones de crédito, habrá la Superintendencia de Bancos, dirigida por un Superintendente, designado por el Congreso Pleno.

El Superintendente de Bancos durará tres años en su cargo y nombrará el personal de su dependencia, conforme a la ley.

Artículo 147. — Que se redacte así: Para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito bancario, funcionará la Superintendencia de Bancos, organismo técnico y autónomo, dirigido por el Superintendente, designado por el Congreso Pleno. La Superintendencia de Bancos llevará también el control de las Compañías de Seguros, de las Compañías de Capitalización, de las de Crédito Recíproco. Las demás Compañías Anónimas podrán también ser controladas conforme a la ley."

El Superintendente informará al Congreso acerca de sus labores, durará cuatro años en el desempeño de su cargo, pudiendo ser reelegido, y nombrará al personal de su dependencia. Los funcionarios y empleados de este Departamento son de carácter bancario.

El Presupuesto de la Superintendencia de Bancos es independiente del Fiscal. El Superintendente estudiará y aprobará los Presupuestos de los Bancos establecidos por la ley.

Se pone en consideración el de la Comisión y merece un largo debate en el que intervinen los H.H.:

El H. Arizaga Lora.

Señor Presidente: No estoy de acuerdo con la indicación

que hace la Comisión, porque, como su nombre lo indica, el Superintendente de Bancos es la autoridad máxima para vigilar el funcionamiento de los bancos, más no el funcionamiento de otra clase de sociedades, como las Anónimas, porque en esta forma estableceríamos que tiene que supervigilar también toda clase de negocios comerciales. De manera que no estoy de acuerdo con esta indicación de la Comisión, porque se desnaturalizan las funciones del Superintendente de Bancos, ya que él sólo tiene que supervigilar las Instituciones Bancarias y nada más.

El H. Cerán Varea.

Señor Presidente: Como funcionario de la Superintendencia de Bancos, me voy a permitir explicar un tanto la innovación introducida y propuesta por la Comisión de Constitución. Dice el artículo: vuelve a leer. Actualmente, en el derecho positivo del Ecuador, la Superintendencia de Bancos no solamente lo es de los bancos, sino también de las compañías que aquí se enumeran: De las Compañías de Seguros, en virtud de una ley especial; de las Compañías de Capitalización y de las de Crédito, también en virtud de decreto ley especial.

En la segunda discusión de la Constitución fui yo quien insinué que, para guardar el orden legal establecido, se añadieran estas palabras a las que constaban en el proyecto, incluyendo precisamente estas sociedades a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos.

En cuanto a las sociedades Anónimas, el Art. del proyecto, no las deja bajo la vigilancia de la Superintendencia, sino que enuncia un principio general que posteriormente puede ser aplicado en cualquier sentido. Dice el principio general: "las demás compañías anónimas pro-

drán ser también controladas conforme a la ley; es decir, no está dando a la Superintendencia jurisdicción inmediata sobre estas compañías.

Como antecedentes al respecto debo indicar que, dentro de los países Hispanoamericanos, la vigilancia de las compañías anónimas en unos corre a cargo de la Superintendencia de Bancos, y, en otros, de una Superintendencia de Sociedades Anónimas.

La Comisión de Constitución simplemente había querido enunciar aquí el principio, para que, después, se lo aplique en la forma que la Asamblea creyere conveniente. Consta en Secretaría y está en trámite un Decreto por el cual se pone a las sociedades anónimas bajo el control directo del Estado. Entonces sería el momento de considerar si estas sociedades anónimas quedan bajo la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, o si se instaura otra Superintendencia para controlar a estas sociedades.

La vigilancia de las sociedades anónimas es algo indispensable y que varios países de América tienen en la actualidad. El Ecuador creo que es el único que está sabrándose de esta regla general. Si el control de las sociedades anónimas fuera completo, las entradas fiscales quizás aumentarían por ese solo hecho es un veinte o treinta por ciento. Además de eso, hay la intromisión de las sociedades anónimas en las funciones bancarias, lo que está expresamente prohibido por la Ley General de Banco, y lo que no puede fiscalizarse de manera completa, sino estando bajo la vigilancia de los funcionarios del Estado unas y otras instituciones.

El H. Arizaga Coral.

Señor Presidente: Ha manifestado el H. Cerán Varela que las compañías de crédito y capitalización se encuentran hoy día

supervigiladas por la Superintendencia de Bancos; no me opongo a ello cuando hacen operaciones bancarias, conforme la misma ley lo establece, pero si no hacen operaciones bancarias no tiene por qué aceptarse la intervención de la Superintendencia de Bancos. Que las compañías anónimas de carácter comercial necesitan de otra clase de control, para el mejor establecimiento, organización y funcionamiento de las mismas, creo que es una necesidad. Nuestra legislación comercial es completamente anticuada y necesita de serias y trascendentales reformas. Pero que la Superintendencia de Bancos entre a vigilar las compañías comerciales y agrícolas, no veo el motivo para esto. Cuando hoy en el día, de acuerdo con la Ley General de Bancos, las casas comerciales ejercen negocios bancarios, algunas de las cuales reciben hasta depósitos, sin embargo, La Superintendencia de Bancos no supervigila estas operaciones que son bancarias.

El establecer un control sobre las las compañías anónimas será funesto para el Ecuador, porque no se formarán compañías de gran utilidad para el futuro.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Sin ir más lejos, en la vecina República de Colombia, la Superintendencia de Bancos es a la vez Superintendencia de Sociedades Anónimas, y la razón es muy clara: Una sociedad anónima, como toda sociedad comercial, tiene que someterse a la ley. Lo que se prevé en el artículo que estamos considerando es únicamente que esas sociedades, lo mismo que todas las demás, lo mismo que los bancos, que son sociedades anónimas, cumplan también con la Ley, es decir, que ^{seamos} se quite precisamente que realicen sus negocios al margen de la ley, cosa no solamente posible, sino que por desgracia se ha comprobado en varias ocasiones. El

Ecuador sería uno de los pocos países en que las sociedades anónimas no están sometidas a ninguna vigilancia, sino solamente a las prescripciones del Código de Comercio. Pero el Código de Comercio necesita ser cumplido, y precisamente para esto es que se trata de dar facultad a la Superintendencia de Bancos, para que vigile el cumplimiento de la ley. En ninguna parte, en tratándose de cualquiera sociedad, hay molestia alguna en que exista un organismo que se encargue de ver que las sociedades cumplan con la ley. Esto es lo más natural, y no creo que en esto habría obstáculo ninguno para que las compañías que viniesen a establecerse aquí, se sintieran cohibidas de invertir su capital y desarrollar sus iniciativas, porque no vendrían a encontrar sino una fórmula de la vigilancia que existe en muchos países del mundo.

Una de las formas de evitar el cumplimiento de la ley es la que se refiere a la suscripción y distribución de acciones por las compañías anónimas; y no son raros los casos en que, por obtener tales o cuales beneficios, se entregan acciones a los particulares al margen de la ley, sin que las acciones estén debidamente cubiertas y registradas. Esto está hipotético, que es una realidad en muchos casos, para que se vea la necesidad de que no escapen a este control de la ley por medio de un organismo establecido.

Si es que las compañías anónimas han cumplido con la ley, ninguna dificultad se presentará; de la misma manera que no hay dificultad en que los bancos estén sometidos a la Superintendencia de Bancos. El hecho de que la vigilancia se ejercite sobre ellos, en ningún momento les cohibe realizar sus operaciones legítimas. Únicamente será temida la intervención, si es que van a actuar al margen de la ley. Las sociedades anónimas que se someten realmente a la ley, nada tienen que temer; únicamente deberán temer aquellas que busquen la manera de eludir las disposiciones legales.

El H. Gerón Varela.

Señor Presidente: El discurso del H. Arizaga fue pronunciado sobre el supuesto de que el Proyecto de la Comisión de hecho incluía a las sociedades anónimas bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Bancos, y no es esto cierto: el fundamento no es exacto. El punto seguido, la última parte del primer inciso dice: "las demás compañías podrán también ser controladas conforme a la ley." No pone a las Compañías Anónimas, de hecho, bajo la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, sino que, solamente, establece la circunstancia de que las Compañías Anónimas deben ser controladas de acuerdo con la ley, compañías que, durante toda su vida y hasta este momento en el Ecuador, han andado a la deriva y sin ningún control. Considero necesaria indispensable, controlar las compañías anónimas. Este es un hecho que no admite réplicas. En unos países de América este control de las compañías anónimas en general, queda bajo las funciones de la Superintendencia de Bancos; en otros países, hay un organismo independiente, la Superintendencia de Sociedades Anónimas. Me refiero a los casos de Argentina, Chile, Perú, Colombia, etc. En el año anterior que estuve en Bogotá en un viaje de delegación universitaria, fue mi primera preocupación visitar la Superintendencia de Bancos y saber del control de Sociedades Anónimas; y vi entonces cómo se llevaba ese control en forma verdaderamente admirable y que proporcionaba al país seguridad, a los interesados vigilancia constante de sus intereses, y al Fisco entradas cuantiosas. Precisamente es lo que se quiere que haya en el Ecuador: más control en defensa de los interesados, más vigilancia en cuanto al cumplimiento de las leyes y más entradas para el Fisco. Cuando se estudie el Proyecto de ley respectiva, referente a la vigilancia de las sociedades anónimas, entonces discutiremos si esa vigilancia debe quedar en

manos de la Superintendencia de Bancos o si ha de crearse otro organismo independiente, como en otros países, la Superintendencia de Sociedad Anónimas.

El H. Trizaga Corral.

Señor Presidente: Me parece que se está tergiversando mi opinión en el sentido de suponer que me opongo a la supervigilancia de las compañías anónimas. En ningún momento he manifestado que no deben estar supervisadas; mi oposición se refiere a que sea la Superintendencia de Bancos, la que supervise a estas compañías. Puede perfectamente establecerse un juzgado especial de comercio, que supervise y controle a las compañías anónimas, dando seguridad al público sobre las operaciones que ellas realicen: pero que no sea la Superintendencia de Bancos, por que ésta es para supervigilar los Bancos y no otras compañías.

El H. Corral.

Señor Presidente: En la mente de la Comisión, al presentar este informe, no estaba realmente establecer la supervigilancia de las sociedades anónimas por la Superintendencia de Bancos como se desprende al colocar la disposición después punto seguido, sino que debía ser un artículo aparte, para que no esté ligada esta disposición a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos. De manera que, como miembro de la Comisión, pediría que se ponga este inciso al final.

El H. Jurado.

Señor Presidente: Creo que está perfectamente bien el artículo tal como lo ha redactado la Comisión. Si admitimos

que es necesario que las compañías anónimas sean controladas - control que nunca se ha ejercido en la República del Ecuador - debemos admitir también esta circunstancia: por el momento no existe ninguna otra entidad que pueda ejercer ese control. Por lo mismo, si no hay otra entidad que pueda desempeñar eficientemente este control, no me parece que está demás dar esta atribución a la entidad que más se asimila, a la que más cerca está de poder realizar este control, como es la Superintendencia de Bancos. Me parece que es preferible que ésta haga este control, antes que dejar sin control de ninguna clase a las sociedades anónimas.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente: En el Código de Comercio tenemos la legislación respecto a la constitución y funcionamiento de las compañías anónimas. En algunos casos se exige para la constitución de estas compañías, la aprobación del Poder Ejecutivo y en otros casos, por lo general, se exige la autorización del juez competente, o sea del Juez Provincial. El mismo Código de Comercio determina que para los casos en que las compañías anónimas constituidas no cumplieran debidamente con sus fines y con sujeción a la ley, la autorización será retirada. De manera que si tenemos legislación para el control respectivo de las compañías anónimas. Que este control deba ser una función de la Superintendencia de Bancos, respecto de toda compañía anónima me parece que es impropio.

El H. Corral acaba de exponer que en la mente de la Comisión de Constitución no ha estado el atribuir a la Superintendencia de Bancos el control de las demás compañías anónimas que no se refieren a las de seguro, de capitalización o de crédito; y decía que, según criterio de la

Comisión, estaba por determinarse todavía cuál ha de ser la autoridad llamada a este control de las demás compañías anónimas. En este caso, la segunda parte del Art. 147, después del punto, estaría colocada fuera de lugar en la Constitución, que no es el sitio propio que le corresponde.

Este pensamiento del control de todas las compañías anónimas por la autoridad correspondiente, debería ser entonces materia de reformar al Código de Comercio, tal vez podría consultarse una ley especial sobre el funcionamiento de las compañías anónimas de toda clase; pero como precepto constitucional y dentro del Capítulo referente a dos instituciones especiales del Estado, la Contraloría y la Superintendencia de Bancos, me parece que no menudra bien la disposición.

Con todo el afán de dar garantías al público en lo que a las actividades de las compañías anónimas se refiere, debe tenerse en cuenta también la libertad que necesitan esas compañías de carácter privado para establecerse, y no ponerles obstáculos en forma tal que su funcionamiento se haga tan difícil, si no imposible en el Ecuador.

Si en la legislación secundaria adoptamos todas las medidas convenientes para este control, estarían perfectamente bien garantizados los derechos del público y los propios de las compañías; pero dentro del precepto constitucional, como función de la Superintendencia de Bancos, creo que no es adecuado consignar esta disposición.

X El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Cito hace un momento el caso de la República de Colombia en primer lugar, por tratarse de un país cercano a nosotros, en antecedentes semejantes y en don-

de el movimiento comercial y bursátil, sobre todo en los últimos tiempos, ha llegado a ser extraordinario. Colombia es un país en pleno desarrollo y no lo podemos ver a cada paso. Sin embargo, en la República de Colombia, que precisamente ha progresado por la afluencia de capitales extranjeros y por la constitución de innumera sociedades anónimas, no ha sido un obstáculo el que haya ese control legítimo de parte de la Superintendencia de Bancos y Compañías Anónimas. De suerte que no introduciríamos nosotros ninguna novedad en este aspecto; seguiríamos, por el contrario, lo que se ha experimentado en otros países de tradición, costumbres y desarrollo semejantes a los de nuestro país, y no entraríamos a constituir un nuevo organismo burocrático.

Habíamos pensado asignar esta función a un organismo ya constituido, antes que entrar a crear otro organismo independiente, que podríamos llamarlo Superintendencia de Compañías Anónimas.

Lo que se ha hecho en otros países de mayor desarrollo y actividad que el nuestro, no veo por qué no podríamos aplicar nosotros también, dentro de lo legítimo y lo conveniente.

No desconozco que en el Código de Comercio hay disposiciones que establecen ciertas condiciones para la constitución y funcionamiento de las compañías anónimas. No desconozco tampoco que hay unas cuantas disposiciones en las que consta la prevención, la amenaza de que, si no cumplieren la ley, será retirada la autorización. Pero yo pregunto; si la infracción a la ley es precisamente una ventaja para los accionistas de esa compañía, ¿cómo se va a descubrir si están cumpliendo o no con la ley, si es que no se establece un organismo permanente que los vigile y precisamente ponga de relieve si están o no de acuerdo con la ley?

18

Dejar el control a los propios interesados es absurdo. El control tiene que venir por parte de un organismo extraño y oficial, que sea un organismo neutral.

Había citado hace un momento el caso de que hayan compañías anónimas que reparten sus acciones como si estuvieran suscritas y registradas; pero, si es que no hay una entidad que se encargue de establecer esta verdad de la emisión de acciones, no se cómo podríamos descubrir el fraude, que viene en beneficio de los propios interesados, el ocultarlo.

Enemos otro caso: compañías que han obtenido pingües utilidades, no quieren repartir tales o cuales dividendos por no pagar el impuesto correspondiente, ni quieren tampoco cargarlos a fondo de reserva para no incurrir en otros gravámenes, sino que prefieren duplicar la emisión de acciones, antes de que suba el valor de las mismas, sobre todo en un país como el nuestro, en donde no hay la cotización libre de estos valores, por no haber una bolsa bien establecida.

Este organismo que se trata de establecer, esta Superintendencia, sea la de bancos, como prefiero para no crear un nuevo organismo, o sea independiente, sería el encargado de comprobar que no puedan operar en el Ecuador compañías anónimas que no estén debidamente constituidas de acuerdo con la ley; que sus negocios son legítimos, que no hay ocultamiento de provechosas disposiciones legales, que existen, pero que no pueden ser aplicadas por falta de un organismo que supervigile.

La libertad de comercio de ninguna manera debe significar libertad para prescindir de las disposiciones legales, y, mucho menos, libertad para actuar en contra de la ley. Es evidente que el provecho comercial puede recurrir a expedientes que están en pugna con la ley, o que tratan de eludir el cumplimiento de esta ley. Para todo esto vendría el orga-

mismo cuyas funciones tratamos de establecer constitucionalmente. Si solamente se quisieran establecer ciertas funciones en una ley secundaria, las compañías anónimas tendrían el recurso precisamente de no someterse al control, por ser una disposición anticonstitucional. Reconocido el principio se puede llegar, en cambio, a las demás consecuencias legales.

Por lo demás, repito, ¿qué miedo puede tener ningún comerciante ni ninguna compañía anónima, así como no hay bancos que tengan miedo a la ley, si es que cumplen con ella? ¿Qué miedo pueden tener de este organismo que supervigila, si funcionan como deben funcionar? En cambio, el Estado habría ganado por lo que se refiere a la percepción de impuestos, los particulares también habrían ganado, porque sabrían que no confían sus capitales a unos u otros promotores o iniciadores que no están cumpliendo realmente con los requisitos legales, que esperan cumplirlos más tarde, pero mientras tanto tienen campo libre para abusar de la confianza pública. Precisamente para asegurar el establecimiento de compañías anónimas, necesitamos que éstas no sean compañías de aventureros; necesitamos que sean serias, que el capital pueda invertirse legalmente, que comience por estar garantizado por las prescripciones legales. En tal caso no habrá ningún inconveniente para que los extranjeros suscriban esas acciones, para que venga el capital extranjero, porque sabrán que hay un organismo que está vigilando el cumplimiento de la ley. Lejos de ocasionar una dificultad, ni constituir un obstáculo, esta disposición es, al contrario, una garantía para el Estado, para los particulares y para los propios inversionistas.

Es sabido que la compañía anónima es precisamente en las actividades comerciales, la que más se presta a una serie de manejos y subterfugios para eludir los preceptos legales. Por esto es necesario establecer un control y vigilancia.

Precisamente porque se han comprobado muchos casos en que se ha infringido la ley, es necesario que venga una disposición constitucional para poder amparar esa vigilancia y ese control.

El H. Viteri Velásquez.

Señor Presidente: Yo estoy perfectamente de acuerdo en que las compañías anónimas deben ser controladas por algún organismo, que puede ser la Superintendencia de Bancos o cualquier otro. Ya se han presentado casos de compañías anónimas que se han organizado y los dirigentes no han pagado nunca utilidades y entonces, han adquirido las acciones a la baja, perjudicando enormemente a la colectividad. Estoy de acuerdo en que sea la Superintendencia de Bancos o cualquier otro organismo el que controle a las compañías anónimas.

El H. Cerán Varela.

Señor Presidente: Debo empezar agradeciendo a los H. H. colegas Ortiz Bilbao y Viteri, por haber apoyado mi iniciativa llevada en afán de inquietud a la Comisión de Constitución. De ver de cerca la realidad en un país vecino me entusiasme tanto que guardé este propósito, y ha llegado el momento de ponerlo a la vista en esta Asamblea.

El H. Martínez Borrero nos decía que en el Código de Comercio existen normas legales para vigilar suficientemente la marcha, vida y desarrollo de las sociedades anónimas. Ciertamente que en el Código de Comercio constan disposiciones por las cuales a los Jueces de Comercio - judicaturas hoy derogadas -, vale decir hoy a los Jueces Provinciales, les corresponde autorizar las formalidades legales necesarias para la validez de las sociedades anónimas y a ellos mismos les toca, teóricamente, vigilar a di-

549

22 chas sociedades; pero preguntó al H. Martínez Borrero si conoce tres casos nada más - y diciendo tres casos digo demás en que algún juez de comercio haya alguna vez en la República del Ecuador sancionado o suspendido a alguna sociedad anónima? Si me dan los tres casos que solicitó, retiraré definitivamente mi insinuación, porque, entonces, me daré por vencido y confesaré que no se necesita introducir esta innovación.

El control de las sociedades anónimas, a más de necesario, es una riqueza inexplorada en el Ecuador. Tenemos el mal de la esquerra; tenemos muchas riquezas inexploradas. Un ejemplo material es nuestro Oriente; un ejemplo en este otro caso, la falta de control de las sociedades anónimas.

Como se trata de una innovación trascendentalísima para los intereses nacionales, para el nivel de la cultura ecuatoriana que necesitamos mantener, es necesario que emprendamos en forma modesta, humilde, adscribiéndolo este control, en mi opinión, a la Superintendencia de Bancos. Crear de golpe un organismo autónomo, que cueste mucho al Estado, significaría quizás un caso muy atrevido para iniciar este control.

23 Las sociedades anónimas cometen constantemente infracciones de la ley, y se quedan sin sanción. A los particulares que infringen la ley les cabe las acciones civiles y penales correspondientes, o, por lo menos, las acciones de Policía; pero a las sociedades anónimas que infringen la ley, nadie les dice nada, nadie puede decirles nada.

En estos mismos días se hallan funcionando en el Ecuador sociedades anónimas que manejan millones y que no han cumplido con las formalidades legales prescritas por el Derecho Positivo Ecuatoriano; puedo citar nombres y hechos concretos de las sociedades que están en estas

circunstancias.

Si se hubiera establecido la supervigilancia de las sociedades anónimas, no tendríamos esta tristísima realidad que nos dejaría muy mal parados si se supiera fuera de los linderos Patrios.

Debemos evitar en lo futuro que las sociedades anónimas sean organizadas por círculos estrechos, que como decía el H. Vitero, juegan financieramente, con gran facilidad, porque no se ha creado el organismo correspondiente para imponer sanciones y hacer respetar la ley. Si no se establece esta innovación en nuestro Estatuto Constitucional, seguimos para mucho tiempo marchando a la deriva en un terreno tan importante como el que nos ocupa.

El H. Ruperto Marín.

Señor Presidente: En la Comisión de Constitución se discutió profundamente sobre este punto. Algunos miembros de la Comisión estuvieron en contra de esta tesis. Uno de ellos fui yo. Efectivamente, ahí había argumentado todo cuanto me fue posible frente a las argumentaciones del H. Gerán Varca. Entre otros motivos, se habló ahí de la necesidad de un control de las compañías anónimas. Yo había manifestado que ese control ya se consultaba en la legislación ecuatoriana. En primer lugar, como acaba de manifestar el H. Martínez, el mismo juez puede llegar aún a revocar la aprobación de la constitución de una sociedad, que es la pena máxima. Desde luego, había yo manifestado también que en la práctica los jueces no cumplen con este deber, pero eso revela sólo el mal procedimiento de los jueces. Pero que hay control, es indiscutible.

En segundo lugar había dicho y lo repito, que aún dentro de los mismos accionistas hay un control mutuo, porque sa-

vemos que los accionistas que representan el veinticinco por ciento del capital pueden aún apelar a la Corte Suprema respecto de la resolución de la mayoría. En esta forma están salvaguardados los accionistas de menor escala; no hay falta de control, ni siquiera el abuso de los unos accionistas para los otros.

25 En tercer lugar, hay un control en la práctica, tanto de parte de la Caja del Seguro como aún de la Inspección del Trabajo, porque con motivo del pago que se hace del porcentaje de utilidades a los comités de empresa, por fuerza tiene que hacerse el control de los libros, que en definitiva es el control básico de la compañía. De manera que hay una serie de controles para las compañías anónimas.

Manifesté aún más que el hecho de que en Colombia u otros países se haya puesto en práctica este sistema, no nos daba la medida para forzosamente ponerlo en práctica en el Ecuador, porque hemos de reconocer que así como, orgánicamente, un individuo, con relación a otro, no acepta el mismo remedio, porque, por las condiciones físicas, lo que puede ser provechoso para uno, puede ser dañino para el otro. Acontece también entre los organismos políticos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta circunstancias especiales que tenemos que reconocer idiosincrásico, nuestros hombres, nuestra falta de cultura, nuestro afán de hacer campañas sistemáticas, hecho éste que podría convertirnos en tiranos de las compañías anónimas. Tenemos que estudiar nuestras circunstancias peculiares y no admitir ciegamente lo que acontece en otros países, por provechoso que sea. Todo esto había manifestado dentro de la Comisión de Constitución, pero después de toda la discusión se llegó a una fórmula razón por la cual puse también mi firma en él; pero esa fórmula desvirtuaba la idea del proyecto, porque aquí constan

26 como punto seguido aquello que era punto aparte y al último, y que da distinto sentido a la idea. Pues, mientras a punto seguido dice que la Superintendencia de Bancos controlará a las compañías anónimas; poniéndolo a punto
✓ aparte ya no da el mismo significado, puede ser el control por cualquiera otra autoridad. Este fue el pensamiento de la Comisión.

De manera que, después de haber recordado todas las argumentaciones en contrario, me limito a defender el informe, pero pido que conste como en el proyecto original y que da un distinto alcance al que consta en el proyecto.

Los demás miembros de la Comisión no podrán discutir este pensamiento que acabo de anunciar, porque dentro de la Comisión se quiso poner al principio: "... y de las demás compañías anónimas," de manera que quedaba como una obligación de la Superintendencia, reconocida como única autoridad; pero después de la discusión llegamos a convenir en esta fórmula: primero, que no es obligatorio sino potestativo y, segundo, que no es potestativo sólo para la Superintendencia de Bancos, sino para cualquier organismo que se determine.

El H. Calero.

27 Señor Presidente: Estoy plenamente de acuerdo con lo expuesto por el H. Martínez, en el sentido de que no debe constar este artículo como disposición constitucional. Al efecto, en el Código de Comercio se establece que cuando se van a constituir sociedades que tienen provecho propio para los accionistas, o sociedades que tienden al establecimiento de ferrocarriles etc. necesitarán de la aprobación del Poder Legislativo. Las otras compañías que tienen un carácter comercial o general, podemos decir, no necesitan aprobación del Poder Legislativo, sino simplemente del Juez Provincial correspondiente. La

La razón es muy obvia. Al presentar una solicitud ante un Juez de Comercio para la aprobación de una sociedad anónima, en ella debe ir la declaración expresa de los promotores de la sociedad, de que el capital está pagado íntegramente. En consecuencia, debemos convenir en que si un Juez da una autorización a una sociedad anónima, tiene que aceptar la declaración juramentada de los promotores de que el capital se encuentra pagado íntegramente, es decir, que se encuentra debidamente garantizado. La disposición en discusión me parece bien que debería constar simplemente en el Código de Comercio, como en la actualidad, más no en la Constitución de la República.

Por otra parte, no estoy de acuerdo con lo que expuso el H. Viteri, que en la mayoría de las sociedades hay ciertos accionistas que tratan de perjudicar a otros.

Como bien manifestó el H. Dr. Alarcón, el Código de Comercio, en lo que respecta a las sociedades anónimas, dice que los Directores, en caso de que no quisiesen convocar a una junta general de accionistas extraordinaria para revisar el capital social o la marcha de la sociedad, pueden recurrir perfectamente a la Corte Suprema, quien decidirá sobre la convocatoria y tendrá que ver si el capital existe, si las operaciones se han realizado lícitamente y si se encuentran garantizados todos los derechos. Si no existe entre las atribuciones del Congreso, como disposición expresa, aprobar cierta clase de sociedades anónimas, conforme consta en las disposiciones del Código de Comercio, menos podemos aceptar que exista el control de sociedades anónimas en general en una Constitución Política.

Por todas estas razones, estoy en contra de que conste, como disposición constitucional, el control sobre sociedades anónimas.

Debemos convenir que si en la actualidad la consti-

tución de sociedades anónimas consulta una serie de trámites que podemos decir engorrosos, más difícil va a ser tener que recurrir al Superintendente de Bancos para que dé su aceptación.

Si se ha criticado que un juez de comercio nunca ha hecho la revisión exacta ni de los estatutos ni del estado de caja de una sociedad anónima, lo mismo podremos decir en cuanto al Superintendente de Bancos o el funcionario llamado a hacer este control.

Si se trata de un control de la administración, debemos convenir que en el Código de Comercio se establecen trámites especiales para ello, inclusive la revisión de la contabilidad para emitir el informe anual de la compañía.

29 - Por todo esto estoy en contra de que conste como disposición constitucional lo referente al control que se quiere dar a la Superintendencia de Bancos sobre las sociedades anónimas.

El H. Angel León Carvajal.

Señor Presidente: El Legislar en función del bien público, con examen y análisis de la realidad, me parece que es una de las modalidades que más debe preocupar la conciencia de un ciudadano ecuatoriano. He formado mi criterio completo a través de tres o cuatro exposiciones, que ellas son el reflejo vivo de nuestra realidad social. Nadie puede negar que el curso de los acontecimientos en nuestra República se detiene, que el proceso de los acontecimientos de la República se obstruye por una de las más grandes causas que podríamos considerarlas negativas, obstructoras, que es la de la influencia: influencia social, influencia política, influencia económica y tal vez otras especies de influencias que quizás no sea digno de mencionarlas en esta Sala. Pues, la ignorancia en muchos casos es víctima de estas influencias; la pobre-

za es víctima de estas influencias; la cultura también es víctima de estas influencias; la cultura también es víctima de estas influencias, y esto hace estragos en el desenvolvimiento general de nuestra República. Por qué no ha de ser realidad que la influencia económica de las grandes compañías, venga también a detener el proceso, el desenvolvimiento, el curso de nuestros acontecimientos? Por qué no ha de ser controlada esta influencia? Cabalmente, esta influencia debe ser controlada por otra influencia. Qué mérito, qué papel han desempeñado las demás clases de control consultadas a través de varias disposiciones? Ninguno, absolutamente ninguno. Por este libre desenvolvimiento de las compañías, acaso también el aspecto económico de la República se halla en el estado en que se encuentra. Qué papel han desempeñado las judicaturas y distintos otros organismos que han existido? Ninguno, absolutamente. Por lo mismo, qué se pierde el consultar ahora un nuevo organismo que tenga esta atribución, para que supervigile desde lo alto y detenga tantas y tantas cosas que vienen en menoscabo del desenvolvimiento general del país? Creo que la tesis del H. Arizaga está ubicada dentro del punto de vista teórico y quizás científico y como considero al H. Arizaga un ciudadano eminente, es justificable que él se oponga a esta tesis del control amparándose en la teoría; pero mirando las cosas desde el punto de vista de nuestra cruda realidad, no me explico que haya oposición.

Está organizándose el Estado ecuatoriano por medio de esta Asamblea y por lo mismo, hemos de consultar los organismos y atribuciones de estos, en función del beneficio general y con miras a nuestra realidad. Por esto estoy por la tesis del control por parte de la Superintendencia de Bancos.

El H. Urzaga Corral.

31 Señor Presidente: Solo por haber sido aludido voy a tomar nuevamente la palabra. Parece que voy a tener que repetir por tercera vez que no me opongo al control de las compañías anónimas; yo lo que creo es que el control debe hacerse por otra autoridad, porque la Superintendencia de Bancos es para controlar los bancos y no las compañías anónimas. He manifestado mi inquietud y mi anhelo de que se estudien de inmediato reformas trascendentales al Código de Comercio, en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de las sociedades anónimas, porque nuestra legislación es muy antigua. No puedo imaginarme la constitución de una compañía anónima formada por un solo individuo, esto es un absurdo. Es preciso que nuestra legislación contemple esta situación para introducir las reformas que sean del caso; pero esto no quiere decir que ha de ser la Superintendencia de Bancos la que ha de supervigilar las compañías anónimas comerciales. Ha de supervigilar las compañías de crédito, de capitalización, etc. Pero no las comerciales.

32 En este sentido he manifestado que sería de desear que se introdujera una reforma estableciendo otra autoridad distinta, que puede ser el Juez de Comercio, un Superintendente de Sociedades Comerciales, pero no el Superintendente de Bancos. Por otro lado, hay una situación difícil: Generalmente el sostenimiento de la Superintendencia de Bancos lo hacen los bancos del país; si mañana se establece el control también de las compañías anónimas, se ha de querer imponer un gravamen para que ellas contribuyan al sostenimiento de la Superintendencia de Bancos. Por otra parte, siempre es odioso para una compañía particular, que no haga negocio público, esta clase de controles. Por esto me he opuesto, no precisamente al control, sino al control por parte de la Superintendencia de Bancos.

La Presidencia: Dice que está suficiente debatido el asunto y que debería cerrar el debate, pero que a pedido de algunos Diputados no tiene sino que disponer que se siga discutiendo.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente: He solicitado la palabra porque el H. Gerán Varela concretamente se dirigió a mí para que le satisfaga ciertas preguntas, manifestando que aún estaría dispuesto a retirar la sugerencia hecha. Debo, pues, hacer alguna explicación al respecto. Se trata aquí simplemente de la necesidad de establecer como principio constitucional la intervención de la Superintendencia de Bancos para el control de las compañías anónimas en general. Estamos todos conforme con la necesidad de que estas compañías deben ser controladas en su funcionamiento; pero estamos discutiendo tan sólo cuál es la autoridad, el organismo o funcionario que debe hacer este control y en qué ley debe constar este precepto.

En cuanto a lo primero, ya lo han dicho los H. H. Corral y Dr. Alarcón, que el pensamiento de la Comisión no es otro sino el de establecer como principio la necesidad del control de las compañías anónimas, sin que sea intención de la Comisión el someter precisamente este control a la intervención de la Superintendencia de Bancos. Y decían dichos H. H. Diputados que lo que está puesto aquí a punto seguido, interpretaría fielmente el pensamiento de la Comisión si se lo hiciera constar en un período aparte.

A esto quería observar que, aun cuando constase como artículo independiente, desde que está dentro del Capítulo que tiene por rubro "De las Funciones de la Contraloría y Superintendencia de Bancos," en todo caso quedaría entendido que esta función se está atribuyendo también a uno de los dos or

ganismos y no quedaría así fielmente traducido el pensamiento de la Comisión.

Si esto constara en otra parte de la Constitución, por ejemplo en el Capítulo de las Garantías Individuales Comunes, en que se establece la libertad de trabajo, de comercio y de industria, sería admirable al tratarse de la garantía del comercio tal vez estaría bien establecer las restricciones que el libre ejercicio del comercio exige, como por ejemplo, la necesidad de Supervigilancia y control de las compañías anónimas en general.

34 Por lo demás, en cuanto a la pregunta del H. Gerán Varela, de que si han habido dos o tres casos en la historia jurídica de la República, en que se haya llegado a sancionar a las compañías que no han cumplido con sus normas de actuación, aplicando las leyes que tenemos; respondiendo que no puedo decirlo, pues no estoy al tanto de la estadística de los casos al respecto jurídicos. Pero aunque no se hubiere llegado a la sanción no sería esto por defecto de la organización ni de la ley, sino por defecto del interés que pueden tener los participantes en las funciones de esas compañías. Libre está, quien se sienta perjudicado por esta mala actuación de las compañías anónimas, para ampararse en las disposiciones legales que tenemos, incluso en el Código Penal que sanciona todo quebrantamiento a las normas estatutarias y regulares de las compañías anónimas, a fin de que se apliquen las sanciones penales y civiles a que hubiere lugar. Quien se sintió perjudicado por una mala actuación de una compañía, es quien debe acudir a los Poderes Públicos para que se establezca la respectiva sanción. Sea que conste como precepto constitucional o en la ley secundaria, se aplicarían las sanciones siempre y cuando haya quien presente el reclamo. Por tanto, aun cuando no tenemos casos concretos de aplicación de la ley por actos de vulneración de las dispo-

siciones legales, debemos establecer como principio que debe ser legislada esta materia en una ley especial o en el Código de Comercio, y aun si se quiere como precepto constitucional, pero trasladando la disposición respectiva al Capítulo que he indicado en la Sección de Garantías Individuales y Comunes.

El H. Miranda

Señor Presidente: Había pensado manifestar sin disentir mi voto en pro o en contra del asunto que se debate, pero la intervención de mi estimadísimo colega el H. Barvajal me obliga a intervenir. También el no menos estimado H. Benítez Varela pide que se le citen por lo menos tres casos de compañías anónimas que hayan sido controladas u observadas siquiera de acuerdo con las disposiciones del Código de Comercio. Quiero limitarme únicamente a la respuesta que acaba de dar indirectamente el H. Martínez Borrero i relacionar esto al concepto emitido por el H. Barvajal, tan veloso como es, para que se haga lo mejor. Parece que opina que la Superintendencia de Bancos es el único organismo capacitado, por el momento por lo menos, para hacer este control. He sido al H. Martínez Borrero decir una verdad: la historia jurídica del país es muy larga. Pero en cambio la historia de la Superintendencia de Bancos es relativamente corta y dentro de esta corta historia hay una página gris, por no decir negra; mérito cuando la Superintendencia de Bancos dio un certificado de solvencia a una de las pocas compañías anónimas que controlaba, que era el Banco del Ecuador; aquel certificado histórico que dio origen a muchas incidencias y comentarios, que en definitiva perjudicó al público depositante. Si la Superintendencia de Bancos dio ese certificado, que lo califico en este momento de página gris, por no decir negra, como puede enton-

es el Sr. Carrajal ver que la Superintendencia de Bancos no puede ser susceptible de la influencia de los intereses que juegan en estas compañías: Menciono hechos concretos para que los Sres. Diputados vean que también la Superintendencia de Bancos es susceptible de pecar.

Por lo demás, en el momento oportuno, haré constar mi voto, silenciosamente, en la forma que estime conveniente.

El Sr. Viteri Velásquez.

Señor Presidente: Yo sólo quiero aclarar el concepto emitido por el Sr. Calero y manifestarle que yo no me he referido a todas las compañías anónimas, sino a determinadas compañías que no es del caso mencionarlas ahora.

El Sr. Palacios.

Señor Presidente: No iba a tomar parte en esta discusión, francamente, porque tenía la seguridad de que la gran mayoría de la Asamblea no iba a aceptar la proposición presentada, por una razón fundamental: las compañías anónimas están controladas por el Código de Comercio, en cuanto se refiere al desenvolvimiento mismo de sus actividades, también están controladas por medio del Ministerio del Tesoro. Refiriéndome a esta posibilidad de intervención de la Superintendencia de Bancos para controlar a las compañías anónimas, en mi concepto sólo tiene una finalidad: crearles una molestia más a estos organismos privados de orden comercial. Ya, francamente, nosotros estamos hartos de estas investigaciones. Cada veinticuatro horas llega alguien a revisar nuestra contabilidad y a estudiar el último papel pendiente. Esto no tiende a otra cosa que a molestar la vida tranquila y armónica que deben tener los cuerpos de orden privado.

36 ✓ Si el H. Gerónimo Varona se dignara explicarme, con perfecto conocimiento de causa, las consecuencias benéficas que podrían derivarse del control de la buena marcha y organización de las compañías anónimas, francamente no tendría inconveniente de considerarme dentro de su jurisdicción y apoyarle; pero no veo, en realidad, que razón existe para esto. De acuerdo con el Código de Comercio, en cuanto va a organizarse una compañía anónima, lo primero que tiene que hacer es la suscripción de acciones y contablemente ingresar por caja el valor de las mismas. Que en el correr de los tiempos, que dentro del ejercicio económico de este organismo, desaparezcan los sueros y queden los papeles, también están consultadas algunas disposiciones en el Código de Comercio para poner remedio a una situación de esta naturaleza, como la quiebra fraudulenta y otros casos. Lo que no hay son jueces que hagan cumplir las disposiciones legales y sancionen estas miserias e irregularidades, que desgraciadamente, no sólo se cometen en el Ecuador, sino en otros países más grandes, como en Estados Unidos por ejemplo. En lugar de dar esta facultad a la Superintendencia de Bancos, creo que sería preferible tratar de dar a la ley un poco más de amplitud y elasticidad, que así habríamos evitado a las compañías anónimas la molestia de estar controladas también por la Superintendencia de Bancos. Si hay un código de Comercio que está relando con toda estrictez por la vida de las sociedades anónimas, a él debemos acogernos; lo único que se necesita son jueces para que hagan cumplir las disposiciones de esa ley.

El H. Artur Bilbao.

Señor Presidente: El criterio que debe guiar a la Legislatura y a los Legisladores, no es el de las imperfecciones y el de

los errores que tanto hombres como entidades pueden cometer, como seres fallibles. Esto es evidente. Si es que únicamente tuviésemos presente los errores que han cometido tantos hombres y tantas entidades, no sólo en el Ecuador sino en todo el mundo, la mejor posición sería no hacer nada, porque solamente así no se puede equivocarse nadie. Pero la legislación lo que tiene que proveer es, precisamente, el otorgamiento de facultades y la constitución de entidades que aunque sometidas a todas esas imperfecciones, tengan siempre atribuciones y funciones propias.

El caso de un Juez de Comercio, que tanto se menciona, es precisamente el caso de un juez que tiene que fallar sobre una causa presentada o denunciada, pero que no tiene la iniciativa para poder ejercer oportunamente la vigilancia o el control. Poco sería que cuando ocurra una quiebra pueda pedirse que actúe el Juez de Comercio para declarar que, efectivamente, ha habido quiebra! Este es un consuelo muy triste. Lo que tratamos de crear es un organismo que impida las quiebras fraudulentas por el control oportuno de las compañías.

Al contrario de lo que ha ocurrido el H. Palacio, tengo la impresión de que la Asamblea no va a rechazar este pedido, sino que, pesándolo en su justo valor, va a comprender la necesidad de que se cree este organismo, o se reconozca a la Superintendencia de Bancos esa facultad para crear un departamento específico, comprendido dentro del control general.

Y me permito insistir en lo siguiente: El hecho de que en las compañías anónimas estén interesados los propios accionistas de ella, y que, si tienen provecho, no denuncien las infracciones, es la razón fundamental para que haya un organismo superior, neutral, no vinculado a esos intereses, para que ejerce vigilancia y control. Si la infracción de la ley, el abusar la ley, vienen en provecho propio de los accio-

nistas, no sean ellos los que auren, a la compañía a la que pertenecen; es necesario, por consiguiente, un organismo superior, con propias facultades, para ejercer esa vigilancia.

39 Por lo demás, es un error el creer que, porque nuestra legislación, la legislación de aduanas, la legislación de impuestos, etc. exigen la presentación de libros, exigen ciertas investigaciones, todas estas molestias sean exclusivas de aquí, del Ecuador; es un gravísimo error. En materia de comercio, por ejemplo, cualquiera legislación, de cualquiera de los estados de Estados Unidos, es mucho más complicada y mucho más exigente que la legislación elemental que nosotros tenemos en el Ecuador. Si aquí tenemos molestias por las actividades de los fiscalizadores o encargados de vigilar a las compañías, qué no diríamos en tratándose de Estados Unidos, de Colombia o la Argentina, por las molestias mayores de estos funcionarios exigiendo el cumplimiento de la ley y vigilando hasta el último centavo gastado! No olvidemos que tenemos la desgracia de estar controlados y vigilados en todo, mientras en otros países se goza de absoluta libertad. En Estados Unidos, la directora del capital y de las actividades comerciales, el control llega al máximo insospechable.

El H. Celso Ferrero

Señor Presidente: Es verdad que, dentro de un régimen democrático, debe dejarse libertad para las actividades privadas; pero esto no quiere decir que las actividades privadas, sobre todo en materia económica, van a tener una libertad absoluta, una libertad ilimitada, sin control por parte de los organismos del Estado. Las compañías anónimas son entidades que intervienen en el proceso

económico con armas poderosas, y estas armas son las que da el capital que está concentrado y que determina ya un poder suficiente para intervenir en la marcha de tal o cual rama del proceso económico nacional.

Las compañías anónimas tienen, como una de sus características, la facultad de hacer emisión de acciones de cierto tipo, que van a ser diseminadas en el gran público, entre las gentes de poco poder económico. De manera que las compañías anónimas, mediante la emisión de acciones, hacen colaborar a una buena porción del conglomerado nacional. Esta es quizás la razón fundamental que debe determinar el control del Estado en la marcha de las compañías anónimas.

Si se dice que la Superintendencia de Bancos debe tener solamente el control de los bancos, cómo se explicaría el hecho de que la Superintendencia de Bancos esté controlando las actividades de las compañías anónimas privadas, que no son de servicio público, como las de seguro, aun cuando éstas, en cierto modo, desarrollan una actividad privada y en cierto modo actividades públicas porque están en contacto con una buena porción de ciudadanos? No veo, pues, inconveniente para que, tratando de poner coto a la serie de fraudes que se cometen por parte de las compañías anónimas, un organismo del Estado, mediante una disposición constitucional, como la Superintendencia de Bancos, intervenga en la fiscalización y control de las compañías anónimas.

Aquello de que hay muchas molestias, de que fiscalizadores, empleados y funcionarios de toda clase van a controlar a los comerciantes, me parece que es un argumento no aceptable. Siempre es necesario controlar a los comerciantes, sobre todo cuando se sabe que existe un gran número de comerciantes inescrupulosos que especulan en todo sentido con la suerte económica del país. Solamente puede ser molestia para aquellos comerciantes y compañías que tratan

41 ✓ burlar las leyes y cometer fraudes de toda clase en sus declaraciones para el pago de impuestos.

La intervención del Estado es necesaria y no puede ser considerada como molestia en ningún caso.

Y aquello de que en el Código de Comercio existen ya disposiciones al respecto, no es un argumento fuerte, porque de lo que se trata es de dar intervención a la organización política del Estado para el control de la gestión económica de las compañías anónimas. La intervención del juez es para arreglar las infracciones particulares que pueden presentarse en una compañía anónima.

Hay mucha diferencia entre la intervención de un juez que va a dirimir un conflicto estrictamente privado, y la intervención del funcionario público que, por su propio acto espontáneo, va a hacer la fiscalización y va a evitar la consumación de un fraude de la compañía anónima que puede afectar a un crecido número de ciudadanos.

Por esto creo que se debe dar función a la Superintendencia de Bancos para que, así como controla a las compañías de seguros, controle también a las otras compañías anónimas en general.

El H. Calero.

42 ✓ Señor Presidente: Al comienzo, cuando se estaba discutiendo el Art. 145, hice notar a la H. Asamblea que para ser, por ejemplo: Presidente de la República, Vicepresidente, Ministro de la Corte Suprema o de la Corte Superior, se habían establecido requisitos especiales para el desempeño de esos cargos. He notado que en la Sección IV que acabamos de aprobar, no consta ningún requisito para ser Contralor General o Superintendente de Bancos. En consecuencia, sugiero que se añada un de-

título que más o menos diga: "Para ser Contralor y Superintendente de Bancos, se necesita ser ecuatoriano, hallarse en ejercicio de la ciudadanía, tener conocimientos técnicos en las leyes hacendarias y bancarias y tener treinta años de edad por lo menos.

Se inicia la discusión y se vota la primera parte del Art. propuesto por la Comisión de Constitución, el que es aprobado en la siguiente forma:

"Artículo 147. Inciso 1.º — Para vigilar el funcionamiento de las Instituciones de Crédito Bancario, funcionará la Superintendencia de Bancos, Organismo técnico y autónomo, dirigido por el Superintendente, designado por el Congreso Pleno. La Superintendencia de Bancos llevará también el control de las Compañías de Seguros, de las Compañías de Capitalización, de las de Crédito Recíproco."

Se pone en consideración la segunda parte del mismo Inciso 1.º que ha indicado la Comisión, y se la aprueba para que conste como Inciso 2.º, de la siguiente manera:

43 "Artículo 147 Inciso 2.º — Las demás Compañías Anónimas podrán también ser controladas conforme a la Ley."

En consideración el inciso siguiente de la Comisión, se le aprueba con el siguiente texto:

"Artículo 147 Inciso 3.º — El Superintendente informará al Congreso acerca de sus labores, durará cuatro años en el desempeño de su cargo, pudiendo ser reelegido, y nombrará al personal de su Dependencia. Los funcionarios y empleados de este Departamento son de carácter bancario."

En consideración el último Inciso a este Art. propuesto por la Comisión de Constitución, se lo aprueba también, y queda en los siguientes términos:

"Artículo 147 Inciso 4.º — El Presupuesto de la Superintendencia de Bancos es independiente del Fiscal. El

Superintendente estudiará y aprobará los Presupuestos de los Bancos establecidos por la Ley."

Se lee el Art. 148 del Proyecto y el Informe de la Comisión de Constitución, y se lo aprueba igual al Proyecto, así:

"Artículo 148. — La ley determinará las atribuciones, deberes y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación y de la Superintendencia de Bancos; así como los casos de remoción y subrogación del Contralor y Superintendente."

En este instante el H. Calero formula la siguiente moción:

Para ser Contralor y Superintendente de Bancos, se necesita: Ser uruguayano, hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía, tener conocimientos técnicos en las leyes hacendarias y bancarias, y tener treinta años de edad, por lo menos."

Por no tener apoyo no se discute la moción anterior. El H. Villacres: Plantea para su debida oportunidad la reconsideración al Art. 147 del Proyecto de Constitución que se ha aprobado, en lo que se refiere al tiempo que durará el Superintendente de Bancos.

Se lee el Epígrafe: Título XI. "Fuerzas Públicas", y se lo aprueba.

Se lee el Art. 149 del Proyecto y el Informe de la Comisión y se lo aprueba igual al Proyecto, así:

"Artículo 149. — Para la defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional, habrá fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la ley."

Para salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales, habrá una Policía Civil, que se rige por leyes especiales.

Se lee el Art. 150 del Proyecto así como el redacta-

de por la Comisión.

Artículo 150. — Todos los ecuatorianos están obligados a prestar servicio militar cuando fueren llamados para la defensa de la Patria y de sus instituciones.

Además, la ley podrá establecer el sistema del Servicio Militar Obligatorio.

Artículo 150. — La Comisión estima que la redacción del presente artículo sea la siguiente: "Todos los ecuatorianos y extranjeros domiciliados en el país están obligados a cooperar en la defensa nacional, en la forma y medida que determine la ley."

Además, la ley establecerá el sistema del Servicio Militar Obligatorio."

En consideración el Art. de la Comisión, se lo aprueba y queda así:

Artículo 150. — Todos los ecuatorianos y extranjeros domiciliados en el país están obligados a cooperar en la defensa nacional, en la forma y medida que determine la ley.

Además, la ley establecerá el sistema de Servicio Militar Obligatorio."

Se lee el Art. 151 del Proyecto y el Informe de la Comisión de Constitución, respectivamente.

Artículo 151. — La Fuerza Armada no es deliberante. Tanto el Superior Militar que da una orden, cuanto el subalterno que la ejecute, serán personalmente responsables en caso de manifiesta violación de la Constitución.

Artículo 151. — Este artículo con las modificaciones que la Comisión ha aceptado quedaría así: "La Fuerza Pública no es deliberante."

Solo las autoridades emanantes serán responsables por las ordenes manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes."

En consideración el de la Comisión

El H. Guillermo Alarcón: Pide aclaración acerca de la razón que tuvo la Comisión de haber eximido de responsabilidad a quienes dictan órdenes en contra de la Constitución.

El H. Ponce Enríquez.

Señor Presidente: En todas las Constituciones de la República se ha encontrado una contradicción de lógica: por una parte se ha dicho que la Fuerza Pública no es deliberante, pero, por otra, se ha establecido la responsabilidad por actos sin deliberación. Esta ha sido la consagración de una fuerza viciosa. Bien está consagrar el principio de que la Fuerza Pública no es deliberante; pero si consagramos esto como base capital, no cabe la responsabilidad de las personas incapacitadas por la Constitución para deliberar. Se ha visto que los altos jefes del Ejército han sido los que, en más de una ocasión y por lo general, han inducido a la rebelión contra la ley y la Constitución de la República. Siendo esto así, dentro del tipo especial de organización y jerarquía militar, nadie más responsable de aquel que dicta la orden. Si el soldado, el cabo, el oficial inferior no pueden deliberar, porque en el Ejército está debida ser la norma y si por otra parte establecemos la responsabilidad por el cumplimiento de aquellas órdenes, incurriremos en la vieja contradicción. Pero si establecemos que la Fuerza Pública no es deliberante, pero que las autoridades emanantes son responsables por actos de violación a la Constitución y leyes de la República, estaremos dentro de un término lógico y en adelante habremos creado dentro de las Fuerzas Armadas el sujeto responsable por la violación de la Constitución y las leyes. De lo contrario, la historia política seguirá acusando esta realidad y seguirá manteniéndose en la Constitución la contradicción que hemos anotado.

De aprobarse el artículo en la forma sugerida por la Comisión, el pensamiento de los legisladores no podrán ser acusados de incongruente y falto de lógica.

El H. Guillermo Marcón.

Señor Presidente: Vamos a tener un gran peligro por delante. Mañana puede el Ministro de Defensa, por ejemplo, ordenar que las tropas se rebelen contra la Asamblea y la disuelvan. Las tropas no pueden oponerse a esta orden de una alta autoridad y nosotros quedamos satisfechos con que después de algunos años digamos que el Ministro de Defensa fue responsable de ese acto inconstitucional. Si de él nace la orden sencillamente de que se rebele todo el Ejército contra un orden constituido en este momento, entonces vamos a obtener solamente la satisfacción de decir en el futuro que el Ministro de Defensa fue el responsable de esa orden, pero la revolución está consumada y no tiene ninguna posibilidad el Ejército de oponerse a una orden de esta naturaleza, dentro de la disposición constitucional. Está bien que el Ejército no sea deliberante en los problemas normales y regulares en la vida nacional; pero debemos establecer el derecho de oponerse a todas estas violaciones de la Constitución, que han ocasionado numerosas revoluciones y han sido el origen de numerosas dictaduras. En esta forma estamos garantizando sencillamente que la orden dada por un jefe o un pequeño grupo de jefes, tenga que ser inmediatamente obedecida por el Ejército, conduciendo así a la fácil realización de revoluciones. Para salvaguardar el orden legal, es preciso establecer que el Ejército, desde el último soldado hasta el más alto jefe, puede oponerse a cualquier intento de alteración de orden constitucional.

El H. Andrade Cevallos.

Señor Presidente: Me parece que el artículo en la forma en que lo ha redactado la Comisión es la más apropiada, porque así desaparecen las incongruencias que ha existido en Constituciones anteriores entre i la otra. Si el Ejército no es deliberante, mal podemos establecer la responsabilidad por actos contrarios a la Constitución y las leyes, si no es únicamente de las autoridades emanantes; de lo contrario, habríamos acabado con el Ejército. Dada la forma como está constituido el Estado se hace indispensable la existencia del Ejército, por lo cual debemos mantener esta disposición en la forma consultada por la Comisión. ✓

Se cierra la discusión, y votado el Art. se lo aprueba conforme a la sugerencia de la Comisión, en los siguientes términos:

"Artículo 151. — La Fuerza Pública no es deliberante. Solo las autoridades emanantes serán responsables, por las órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes."

Se lee el Art. 152 del Proyecto y el Informe de la Comisión:

Artículo 152. — El mando y la jurisdicción militares se ejercen únicamente sobre los militares en servicio activo y respecto de actos relacionados con el servicio militar, salvo que se hubiere decretado la Ley Marcial.

Artículo 152. — También este artículo ha sido modificado en su texto que tiene en el Proyecto quedando así:

"El mando y la jurisdicción militares se ejercen sobre la Fuerza en Servicio Activo y los Oficiales de Carrera en Petrol, con las limitaciones de la Ley."

En consideración el de la Comisión, se lo aprueba así:

Artículo 152. — El mando y la jurisdicción militares

se ejercen sobre la Fuerza en Servicio Activo y los Oficiales de Carrera en Pétro, con las limitaciones de la ley."

En consideración el nuevo artículo que propone la Comisión de Constitución, se lo aprueba también de la siguiente manera:

Artículo..... La Fuerza Pública goza de fuero especial en lo que concierne a su función militar. Los grados son privativos de las Fuerzas Armadas.

Se lee el Art. 153 del Proyecto y el Informe de la Comisión.

Artículo 153. — La Jefatura Militar que está Constitución confiere al Presidente de la República, podrá ser delegada por éste, en tiempo de guerra, al que comande la Fuerza Armada.

Artículo 153. — El texto de este artículo que sea el siguiente: "En caso de guerra, el Presidente de la República podrá delegar su autoridad de Jefe de las Fuerzas Armadas en el Comandante de las Fuerzas Movilizadas."

En la zona declarada de operaciones, éste tendrá mando y jurisdicción sobre las Autoridades Civiles y Militares.

En consideración el de la Comisión, se lo aprueba así:

Artículo 153. — En caso de guerra, el Presidente de la República podrá delegar su autoridad de Jefe de las Fuerzas Armadas en el Comandante de las Fuerzas Movilizadas.

En la zona declarada de operaciones, éste tendrá mando y jurisdicción sobre las Autoridades Civiles y Militares."

Se lee el Art. 154 del Proyecto y la sugerencia de la Comisión para que se lo suprima.

Artículo 154. — La Superioridad Militar promoverá la coordinación cívica entre los militares de toda la República, con el objeto de mantener unificado el criterio sobre la recta inteligencia y los fundamentos de la Constitución Política.

ca.

El Oficial General miembro del Consejo de Estado informará a éste sobre las medidas tomadas con el fin antedicho.

Informe de la Comisión de Constitución:
Artículo 154. - Que se suprima.

En consideración.

El H. Calero: Pide que se le explique la razón que ha habido para esta supresión.

El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: Tengo mucho gusto en manifestar al H. Calero las razones que ha tenido la Comisión para suprimir el Art. 154. En este Artículo se estatuye que: "El Oficial General miembro del Consejo de Estado informará a éste sobre las medidas tomadas con el fin antedicho," o sea "con el objeto de mantener unificado el criterio sobre la recta inteligencia y los fundamentos de la Constitución Política." La función que se concedía entonces al Oficial General miembro del Consejo de Estado, era una función de censura que automáticamente habría de producir la deliberación en las filas del Ejército. Por otra parte, dentro del mando político y administrativo del Ministro de Defensa y esta función del Oficial General miembro del Consejo de Estado, podía presentarse en un momento dado la discrepancia de criterio. Esta división de criterio habría producido la bifurcación de opiniones en torno al tópico legal, lo cual habría llevado al Ejército a la intrusión en aquello que precisamente estamos tratando de evitar, es decir en la política. Por esto la Comisión no creía prudente mantener el inciso segundo de este Artículo. El inciso primero dice: "La Superioridad Militar promoverá la coordinación cívica entre

los militares de toda la República, con el objeto de mantener unificado el criterio sobre la recta inteligencia y los fundamentos de la Constitución Política." Es decir, las autoridades militares debían estar perfectamente preocupadas de la situación política del país para dictaminar o emitir su criterio en cada guarnición o repartición militares, con las graves consecuencias que bien se pueden suponer.

También puede tomarse el problema desde el punto de vista negativo, es decir, que la Superioridad Militar tuviese fines políticos e informase al Ejército, de manera falsa, errónea o tendenciosa. Entonces la repercusión tendría que ser la rebelión del Ejército, basándose en una hipótesis inconstitucional.

Los señores juristas que elaboraron el proyecto de Constitución, indudablemente, tuvieron el buen ánimo de conseguir un fin de coordinación y por ello no merecen ningún reproche; pero dentro de la realidad habríamos encontrado que este artículo destruía la unidad del Ejército, llevándole directamente a la intervención en la política. Por todas estas razones, la Comisión ha opinado por la supresión de este artículo en general.

53

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Hay una razón más para la supresión de este Artículo y es que, precisamente en el Art. 151, se declara expresamente que las Fuerzas Armadas no son deliberantes. El tratar de interpretar los fundamentos de la Constitución, la aplicación de la misma, etc. implica precisamente una deliberación y, por lo mismo, hay contradicción entre lo dispuesto en el Art. 154 y lo estatuido en el Art. 151. Si la Fuerza Armada no es deliberante, es evidente que no puede entrar a interpretar si la Constitución debe aplicarse en este u otro sentido, que es lo que en el fondo se prevé en el Art. que estamos discutiendo.

Cerrada la discusión, se aprueba la sugerencia de la Comisión y en consecuencia se suprime el Art. 154 del Proyecto.

El H. Guzmán: dice que deja planteada la reconsideración del Art. 151.

Se lee el Epígrafe: Parte Segunda. - "Normas de Acción".

Título Primero. - Preceptos Fundamentales, y se lo aprueba.

Se lee el Art. 155 del Proyecto y el Informe de la Comisión en el sentido de que se suprima el Inciso 1.º y que el Inciso 2.º se lo incorpore a uno de los Arts. que se adoptaron en la Constitución de 1944-45, respecto a esta materia.

En consideración, se aprueba la sugerencia de la Comisión y queda suprimido el Inciso 1.º del mencionado Art. 155, y la Presidencia recomienda a la Comisión de Constitución se sirva recordar a su debido tiempo la sugerencia propuesta por la misma Comisión respecto al Inciso 2.º.

Se lee el Art. 156 del Proyecto y el Informe de la Comisión, y se lo aprueba igual al Proyecto, así:

Artículo 156. - Todos los habitantes del territorio nacional están obligados a respetar y obedecer la Constitución, las leyes y a las autoridades de la República.

Se lee el Art. 157 del Proyecto y la sugerencia de la Comisión para que se lo suprima.

Artículo 157. - El Estado fomentará la inmigración y la colonización, en las condiciones más ventajosas posibles para el Estado mismo y para el inmigrante y el colono.

Artículo 157. - La Comisión opina, que debe suprimirse.

En consideración

El H. Guillermo Adarcón: Solicita se le explique la ra-

zón para suprimirlo.

El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: Con todo el respeto que la Comisión debe guardar a los señores juristas que presentaron el anteproyecto de Constitución, debemos confesar que todo aquello que puede ponerse en la Constitución de la República ha sido ya puesto, con el grave perjuicio de dar un volumen exorbitante al articulado Constitucional.

Que el Estado haya de fomentar la inmigración y la colonización "en las condiciones más ventajosas posibles para el Estado mismo y para el inmigrante y el colono," es una cosa enteramente normal y que debe ser aceptada como principio dentro de las funciones no solamente del Poder Ejecutivo, sino del Poder Legislativo y de los demás organismos autónomos que está creando la Constitución y que han de crear las leyes.

La Comisión ha estimado que todos estos artículos que pueden llamarse de ríspio constitucional, no tienen razón de formar parte de la Constitución, y sabiendo cuales son las actividades de las funciones del Estado, no deben constar en el articulado. Si supiéramos todos los conceptos análogos al que está encerrado en el Art. 157, la Constitución de la República abarcaría trescientos o cuatrocientos artículos, porque no sería sino el detalle de las funciones del Estado como Estado mismo. Por esta razón y pese a que reconoce la Comisión que es uno de los fines del Estado el enunciado del Art. 157, estimó que no debía mencionárselo por innecesario.

Cerrada la discusión, se aprueba el Informe de la Comisión y por tanto queda suprimido el Art. 157.

Se lee el Art. 158 del Proyecto y el Informe de la Co-

misión y se lo aprueba conforme al texto del Proyecto, así:
 "Artículo 158. — No habrá en el Ecuador Autoridad alguna exenta de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones."

Se lee el Art. 159 del Proyecto y el Informe de la Comisión.

Artículo 159. — No habrá en el Ecuador esclavitud, ni valdrá contrato alguno en que se ponga a una persona a disposición de otra de manera absoluta e indefinida.

Las leyes sobre disciplina militar y sobre contratos de trabajo no podrán establecer condiciones que amenzién la dignidad humana.

Artículo 159. — En el primer inciso que se suprima lo siguiente: "No habrá en el Ecuador esclavitud," porque la Comisión juzga que habiendo desaparecido hace un siglo del Ecuador, la esclavitud, y siendo ésta un crimen de esa humanidad, la Constitución de la República no debe ni mencionarla. Y entonces que empiece este artículo así: No valdrá contrato alguno, etc.

El Inciso segundo que se redacte así: "Ni las leyes podrán establecer condiciones que amenzién la dignidad humana."

En consideración.

El H. Guillermo Marcón.

Señor Presidente: Solamente quiero decir a los H. H. miembros de la Comisión de Constitución, que puede ser un gran ideal el que la esclavitud haya desaparecido del Ecuador; pero, desgraciadamente, existe en este momento en la República. Los indios de la Región Oriental, en la sección de Cacha, Pastaza, son esclavos. En primer lugar, son considerados como pertenencia de un patrono o dueño de ellos. Este indi

viduo les puede arrendar, alquilar u obligar a trabajar en el lugar donde a él se le ocurra y convenga; les reconoce una pequeña gratificación por el Trabajo realizado, pero les obliga a que con ese dinero que les entrega en pequeña cantidad, tengan que comprar los artículos que ellos necesitan para su vida, a precios exorbitantes. En esa región, aún con la intervención de las autoridades de Gobierno, se han establecido las deudas de los indios. Los gobernadores de Napo Pastaza realizan frecuentes viajes donde los patronos para hacer las cuentas de cada indio y entregarles un papel en que se les declara deudores de una cantidad que debe ser desquitada por ellos o por sus hijos. Hace pocos días, una señora dueña de indios para castigarle a uno que ella creía que se había portado mal, le quitó la mujer y fue a entregarla a otro indio. De manera que es un hecho que la esclavitud existe en el Ecuador en este momento. Por consiguiente creo que no hay razón para quitar esa palabra de la Constitución y debe figurar en ella hasta cuando se llegue a abolirla en realidad. Estoy listo a comprobar que en la región Oriental, en la sección de Napo Pastaza en donde he vivido, la esclavitud existe. Cuando hace unos cinco años protesté por este hecho insólito, fui amenazado y lo mismo la Compañía en que trabajo, que no alquilarían los indios si seguía la campaña iniciada.

El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: Confieso que constituye para mí una enorme sorpresa que commueve mi espíritu, la relación que acaba de hacer el H. Ing. Alarcón respecto a la existencia de la esclavitud en una región ecuatoriana. Desde el plano ético y civilizado del país, todo esfuerzo que se haga para terminar con esta barbarie, estarán

bien y toda la labor que realice en este sentido el H. Alarcón tendrá mi más absoluto respaldo y merecerá la más enérgica acción conjunta. La esclavitud es una institución verdaderamente bárbara, que repugna al concepto del hombre moderno; sin embargo, fijándome en el contenido de las cosas, debo hacer un discrimen entre la esclavitud de derecho y la esclavitud de hecho. La esclavitud de derecho fue suprimida en el Ecuador en la época del General Urbina, hace casi de un siglo, con el beneficio de toda la nación y de todos los países cultos del mundo. La esclavitud de hecho existe en donde no llega la autoridad con la eficacia con que debe llegar. Esto es algo que no se va a suprimir con una declaración constitucional.

Siempre la brutalidad humana imperará hasta cuando no haya una fuerza coercitiva para descartarla.

59, Es necesario que el Gobierno, las autoridades y los ciudadanos todos enfusen su actividad a la eliminación de esta barbarie; pero no creo que sería eliminada con declarar constitucionalmente que no hay esclavitud en el Ecuador. Por otra parte, el hecho de enunciar la posibilidad de que exista esclavitud en el Ecuador, es algo que desmedra la calidad y el valor de la Constitución Política ecuatoriana. Esto tendría repercusiones en el conocimiento internacional, porque no cabe la esclavitud en ningún país civilizado. El hecho de relatar la posibilidad de que exista esclavitud en el Ecuador, va en contra de la cultura, de la civilización y de la posición jurídica del Ecuador, ante las demás naciones del mundo.

Por esto me permitiría rogar al H. Ing. Alarcón que no insistiera en la declaración formal y que comprometa a todos los presentes y se sienta acompañado en cualquier clase de lucha para expulsar definitivamente del Ecuador el

le crimen de lesa humanidad, contra el cual debe protestar la Asamblea Nacional de 1946.

El H. Gerán Coronel.

Señor Presidente: La denuncia hecha por el H. Alarcón es grave y desdorosa para el país; por lo mismo, solicito que se oficie al señor Ministro de Gobierno para que haga las investigaciones necesarias y castigue esta contravención a la ley, porque no debe existir ni esclavitud ni contraje en nuestro país.

El H. Guillermo Alarcón.

Señor Presidente: En realidad, lo único que he querido es señalar este delito que existe en la región de Napo Pastaza. Las razones alegadas por el H. Dr. Ponce son absolutamente justas y me impide el que yo insista que conste en la Constitución esta declaratoria de que no hay esclavitud en el Ecuador. Pero si me complazco de haber aprovechado esta oportunidad para denunciar este crimen, porque espero que la Asamblea llegará a tomar las resoluciones convenientes para exterminar completamente la esclavitud y hacer libres a esos infelices indígenas en la región del Napo.

Se cierra la discusión y el Art. 159 se lo aprueba de acuerdo a la sugerencia de la Comisión, de la siguiente manera:

Artículo 159. - No valdrá contrato alguno en que se ponga a una persona a disposición de otra, de manera absoluta e indefinida.

Ni las leyes podrán establecer condiciones que amen- gien la dignidad humana."

Se lee el Art. 160 del Proyecto y el Informe de la Comisión respectivamente.

Artículo 160. — El Estado ampara la maternidad y protege a la madre y al hijo, sin considerar antecedentes.

Los menores de catorce años que carezcan de filiación legal, tendrán el derecho de crianza y educación por parte de sus presuntos padres; bastando, para este solo efecto, presunción moral suficiente de la paternidad o maternidad, a juicio de la autoridad respectiva.

Artículo 160. — El primer inciso de este artículo que como tal como está en el Proyecto. El inciso segundo que se suprime y en su lugar se ponga lo siguiente: "Los menores de catorce años que carezcan de filiación legal, tendrán derecho a crianza y educación por parte del Estado."

En consideración el Inciso 1.º, se lo aprueba conforme al Proyecto, de la manera siguiente:

"Artículo 160 Inciso 1.º: El Estado ampara la maternidad y protege a la madre y al hijo, sin considerar antecedentes."

En consideración el Inciso 2.º y el Informe de la Comisión para que se lo suprima y en su lugar se ponga el redactado por ella.

El H. Corral.

Señor Presidente: Pediría a los H. H. colegas de Comisión que se medite algo más sobre esta proposición, porque hay un sinnúmero de hijos que no tienen filiación legal, a los que cabalmente el Derecho Civil tendría que llamarlos hijos inamuriados, porque hecha la distinción entre legítimos e ilegítimos los últimos que no tienen el acto legal de reconocimiento por parte del padre, no son legítimos ni

ilegítimos, sino innominados y carecen de filiación legal. Pregunto, pues, a este sinnúmero de hijos va a mantener y criar el Estado, o habrá que agregar por lo menos siempre que ellos no tengan bienes propios, o algo así?

El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: Efectivamente, el H. Corral se refiere a lo que podríamos llamar hijos expósitos, hijos sin padres conocidos. Desde el momento en que hay el conocimiento de la paternidad o de la maternidad, quedan todos los recursos legales para el reconocimiento, y esta es cuestión que regulará la ley. El pensamiento de la Comisión quiere expresar esto: que aquellos hijos, aquellos seres humanos que no tengan posibilidad de invocar la paternidad o maternidad de determinadas personas, por absoluta pérdida de toda huella y pista, queden bajo el amparo del Estado. De otra manera, serían seres humanos abandonados a la crueldad de la vida, sin ninguna clase de protección. Verdad que la legislación actual ha hecho sólo un discrimen en dos grandes bloques: los hijos legítimos nacidos de matrimonio, y los ilegítimos nacidos fuera de matrimonio; pero los simplemente ilegítimos, naturalmente, requieren el reconocimiento dentro de una de las diversas formas consultadas por la ley. Si no hay la posibilidad del reconocimiento, porque quien represente a ese individuo no puede ejercer acción judicial alguna, quién va a proteger a estos seres humanos? No los padres, porque se desconoce su paternidad. Y si no hay quien los ampare, quedarían abandonados a su propia suerte, como cualquier animal? Cuando constituya una carga, el Estado está obligado a dar crianza a los hijos que no tienen padres conocidos.

El H. Corral.

63 Señor Presidente: Soy partidario de que el Estado avoque toda la responsabilidad y ejercicio de sus deberes; pero insisto en que este número de hijos sin filiación legal, queda incluido dentro de los derechos de todos los hijos que no son legítimos o que no tienen el reconocimiento de los padres para ser llamados ilegítimos. Todos los que no son legítimos o ilegítimos son los que está comprendido en el artículo, aun cuando los padres sean conocidos o los estén manteniendo o educando. De manera que, al aprobar este artículo, quitaríamos la obligación de los padres a educar a sus hijos. Creo que tal vez un veinte o treinta por ciento de los hijos están en esta situación y, por lo mismo, pediría que el Art. vuelva a la Comisión para que medite mejor la forma de redacción de esta disposición.

El H. Miranda: Apoya la indicación del Diputado Dr. Corral.

El H. Ponce Enríquez.

64 Señor Presidente: Para mayor claridad en el asunto, voy a hacer una consideración de distingo: La maternidad es algo muy fácil de establecer; la paternidad, por lo general, está establecida. La redacción del artículo es genérica, se refiere a los padres, es decir al caso en que el hijo no tenga ni padre ni madre ante la ley. Por tanto, desde el momento en que se establezca la paternidad, ya no sería obligación del Estado el criar a ese hijo. Insisto en que este es un factor que elimina el temor que tiene el H. Corral, porque desde el momento en que se establece el vínculo del hijo con relación a la madre, el hijo tiene ya uno de los padres y, en este caso, el Estado ya no está en obligación de criar

lo y educarlo. El deber de crianza y educación por parte del Estado, es para el caso en que no quiepa la probanza legal de la maternidad y paternidad, encontrándose el hijo en un desamparo total. En esta virtud, creo que el artículo está bien concebido.

Se cierra la discusión y la Asamblea resuelve que el Inciso que se ha discutido vuelva a la Comisión.

VII. — A continuación se pasa a conocer de los siguientes asuntos:

Se lee el Informe de la Comisión de redacción relativo al Decreto que modifica el Art. 4° del Decreto Supremo N° 1228, de 2 de julio del presente año, que trata de las Universidades Particulares.

República del Ecuador

La Asamblea Nacional Constituyente.

Origen
Los señores Diputados
firmantes.

Proyecto en Curso
Sobre Reforma al Decreto Ley
N° 1228 del 2 de julio de 1946.

Considerando:

Que la razón invocada en el Decreto Ley N° 1228, del 2 de julio de 1946, para autorizar la fundación y funcionamiento de Universidades Particulares, es la de impulsar la Educación Nacional, extendiendo la libertad de enseñanza a los estudios superiores, con el objeto de ofrecer a la juventud nuevas posibilidades para su formación científica y académica;

Que, para obtener este fin, es necesario que las Universidades Particulares puedan desarrollar sus propias ini-

ciativas, sin perjuicio de la supervigilancia del Estado;

Decreta:

Art. 1^o: El Artículo 4^o del Decreto Ley N^o 1228, del 2 de julio del presente año, dirá: "Los Planes de Estudios de las Universidades Particulares tendrán, por lo menos, la misma extensión y amplitud que los de las Universidades del Estado. Sobre esta base, las Universidades Particulares elaborarán sus propios programas.

Los exámenes de fin de curso y los de grado se rendirán en el local de las Universidades Particulares, y ante tribunales presididos por un delegado del Ministerio de Educación e integrados, además, con miembros designados por dichas Universidades."

Art. 2^o: El Artículo 5^o del mismo Decreto Ley dirá: "Los títulos universitarios serán expedidos por las Universidades Particulares y reconocidos por el Ministerio de Educación, y su validez legal será la misma que la de los títulos oficiales."

Art. 3^o: De la ejecución de este Decreto encórguese el Ministro de Educación.

Dado.... etc.

(f) Emiliano Crespo Astudillo
(f) Camilo Ponce Enríquez
(f) Carlos Arizaga Escal.
(f) Víctor M. Guzmán.
(f) Alfonso Ortiz Bilbao (f) Vicente Domínguez
(f) Rafael A. Gerán Vera.

En consideración, se aprueba la redacción del mencionado

Decreto y se ordena enviarlo al Registro Oficial para su promulgación.

Se lee el Informe de la Comisión de Peticiones acerca de la solicitud de algunos vendedores de ganado al Municipio de Guayaquil.

República del Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente

Materia del Informe sobre reclamo presentado por vendedores de ganado al Municipio Guayaquileño.

Señor Presidente:

La Comisión de Peticiones Especiales ha estudiado la solicitud de algunos vendedores de ganado de la ciudad de Guayaquil en el sentido de que se declare que el Municipio de dicha ciudad debe pagarles la cantidad de \$ 162.232.47 y después de examinar los diversos aspectos de este asunto ha llegado a las siguientes conclusiones:

En virtud de resoluciones del M. I. Municipio de Guayaquil se organizó en esta ciudad la Caja de Bastro, cuyas funciones eran las de regularizar y normar la provisión de carne para el consumo del Puerto. Al efecto, se organizó la respectiva oficina, al frente de la cual se puso el señor Enrique Bolaños I. en calidad de Jefe y Cajero nombrado por dicho Municipio.

Este empleado recibía de los comerciantes introductores de ganado las reses que debían ser sacrificadas cada día; se efectuaba el desposte, se pesaba la carne y se distribuía entre los comerciantes minoristas en los diversos establecimientos de la ciudad. El Jefe Cajero efectuaba las liquidaciones correspondientes, tomando en considera-

ivón el peso de la carne, y entonces se realizaba el pago del valor de las reses a los Introdutores de ganado. Este pago lo efectuaba dicho empleado mediante cheques girados a cargo de cuentas que el señor Bolaños tenía en Bancos de Guayaquil como persona particular; pero en virtud de reclamaciones de varias personas, inclusive de los comerciantes mayoristas, el Municipio ordenó que los fondos de la Caja de Pasto fuesen depositados en una cuenta especial del Banco Central denominada "Caja de Pasto."

Los últimos cheques girados por el jefe Cajero a cargo del Banco Central con aplicaciones a dicha cuenta a favor de algunos de los introductores de ganado, fueron protestados, y entonces fue preciso hacer una fiscalización de la Caja de Pasto encontrándose un desfase total de \$/ 180.423.70 y que, entre otras partidas por pagarse constan las correspondientes a ganado comprado, según el acta redactada por los empleados de la Contraloría que en la parte respectiva dice así:

Planillas de Mayoristas.

Valor de las siguientes planillas que no han sido pagadas por el jefe Cajero.

Ignacio Parrales.....	\$/ 2.982.82
Sergio Orjuela Martínez....	" 19.723.21
Enrique Layana H.....	" 39.317.78
Enrique Layana H.....	" 50.057.29
Nicolás Alvarado.....	" 7.926.49
Eduardo Pinasco Murrieta..	" 3.807.93
Francisco Dito.....	" 21.888.11
Gregorio Ojeda (Ambato)..	" 15.800.00
	\$/ 162.003.63.

El M. J. Municipio de Guayaquil ha enviado a la H. Asamblea Constituyente una Exposición en orden a este reclamo,

exposición en que, examinando los aspectos legal, social y moral de este reclamo, llega a la conclusión de que no existen disposiciones legales que autoricen al Municipio para pagar a los comerciantes introductores de ganado las cantidades que debieron ser pagadas por el jefe-Cajero de la Casa de Pasto y en definitiva pide el M.º. Concejo a la Asamblea Constituyente que conozca y resuelva este asunto.

La Comisión ha estudiado, tanto el reclamo de los comerciantes como la exposición del M.º. Municipio de Guayaquil y opina que dicho Municipio está obligado a pagar a los comerciantes las cantidades que, según la fiscalización efectuada, no fueron pagadas por el jefe-Cajero de la Casa de Pasto. Este empleado no actuaba como persona particular, sino como personero del Municipio de Guayaquil y si los comerciantes de ganado entregaron las reses a la Caja de Pasto, fue en virtud de las resoluciones del Municipio de Guayaquil, en orden a la necesidad de atender al consumo de carne en la ciudad, y en la confianza de que esta entidad había de pagar los valores correspondientes.

Acompañamos un proyecto de resolución para el caso en que se aceptara el presente informe.

Dejamos a salvo el ilustrado parecer de la H. Asamblea Nacional Constituyente.

(f) Francisco Illingworth.

(f) Carlos Arizaga Coral.

(f) Ruperio Alarcón.

(f) Mariana Suárez Vintimilla.

(f) Camilo Ponce Enríquez.

(f) Rafael Coello Serrano.

Ocupa la Presidencia el señor Francisco Illingworth.

En consideración el Informe mencionado, se lo aprueba.
Se lee, el Proyecto de Decreto elaborado por la misma Comisión de Peticiones sobre el Informe aprobado.

República del Ecuador. La Asamblea Nacional Constituyente.

Considerando:

Que la Caja de Pasto del Mny J. Municipio de Guayaquil debía pagar a los comerciantes introductores de ganado los valores correspondientes a las reses entregadas a dicha Caja;

Que, con motivo del desfaldo ocurrido en esas dependencias se ha suspendido el pago de \$ 162.322.47 debidos a los señores: Ignacio Parrales, Sergio Orejuela Martínez, Enrique Layana, Nicolás Alvarado, Eduardo Pinarco Murrieta, Francisco Dito y Gregorio Djeda;

Que el Municipio de Guayaquil ha manifestado que la Ley no le autoriza para pagar esos valores, y pide a la H. Asamblea que conozca y resuelva este asunto;

Resuelve:

Art. 1°.- Declarase que el Mny J. Municipio de Guayaquil está obligado a pagar a los señores: Ignacio Parrales, Sergio Orejuela Martínez, Enrique Layana, Nicolás Alvarado, Eduardo Pinarco Murrieta, Francisco Dito y Gregorio Djeda las cantidades que, de conformidad con la fiscalización y liquidación practicadas por empleados de la Contraloría, debían haberles sido pagadas por concepto del ganado que vendieron a dicha Caja, y que no han sido pagadas por el desfaldo ocurrido en esa Caja.

Dado, etc.

(f) Carlos Arizaga Corral
(f) Francisco Illingworth.
(f) Mariano Suárez V. (f) Pompo Alarcón.
(f) Camilo Ponce Enriquez
(f) Rafael Coello Serrano.

En consideración el Proyecto.

El H. Plaza.

Señor Presidente: Quisiera preguntar simplemente si el Municipio de Guayaquil o la Caja de Pasto en su caso, no tienen derecho para cobrar a los garantes del desfalgador: No sería prudente que se haga efectiva la garantía, a fin de que tampoco se perjudique el Municipio?

El H. Palacios.

Señor Presidente: En cuanto a la pregunta que acaba de hacer el H. Plaza, debo manifestarle que el Municipio de Guayaquil, en realidad, no ha cumplido con los requisitos legales y ha entregado la Caja de Pasto a que sea administrada por una persona sin que está rinda la garantía necesaria. Francamente el Municipio de Guayaquil se va a perjudicar por culpa de los Concejales que no han observado los requisitos legales; pero, en ningún momento, podemos permitir que se perjudiquen personas que si han sabido cumplir con los requisitos contemplados en la Ley de Régimen Municipal. De manera que es justo que se pague a estos señores el valor del ganado que ellos han entregado. Desde este momento dejo establecido mi criterio opuesto a la creación de estos organismos que no dan sino oportunidad a ciertos

individuos para cargar con el dinero ajeno.

El H. Coello Ferrano.

Señor Presidente: Voy a satisfacer también la pregunta del H. Plaza. Hay la posibilidad de que un Concejo o una institución de derecho público, cumpla con todos los requisitos legales en cuanto a exigir caución a un empleado que maneje fondos o especies, y hay posibilidad de que no los cumpla e incluso permita el desempeño de un cargo por parte de un empleado sin que preste la garantía suficiente que manda la ley. En uno y otro caso, teóricamente hablando, siempre la Institución de derecho público es responsable con respecto a terceros, porque estos terceros que son contribuyentes o individuos que comercian con la institución de derecho público, lo hacen por la fe pública que debe prestar esa institución. Si ésta, por negligencia, dolo o cualquiera otra consideración ha sido perjudicada, la institución tiene que cumplir de todas maneras las obligaciones.

En el caso del Municipio de Guayaquil, éste organiza la Caja de Pasto, la misma que presta un servicio determinado. Fuera de este servicio se obliga a los comerciantes, con la intervención del Concejal Comisionado, a que vendan su ganado a la Caja de Pasto, bajo una serie de medidas coercitivas. El Municipio, al mismo tiempo, procede con cierta ligereza al posesionar a un empleado sin prestar garantía, sobre todo si la Contraloría examinó el expediente y encontró que no rendía la caución suficiente para el desempeño de ese cargo. De manera que, a más de la responsabilidad moral que tiene el Municipio respecto a las terceras personas a quienes se obligó a vender su ganado y, por consiguiente, a quienes se debe pagar, han habido irregularidades que deben ser sancionadas de acuerdo con la ley.

De manera que, si en el Acuerdo está contemplada la medida, ésta debe ser reforzada, y si no consta, debe establecerse una disposición obligando el pago a terceros, sin perjuicio de que se ejerciten las acciones legales y pecuniarias contra los Concejales y más funcionarios municipales que resultaren responsables de este delito.

El H. Vázquez.

Señor Presidente: Lo único que quería preguntar es si se da a esta resolución el carácter de Acuerdo o de Decreto, porque, en este último caso, tendría que pasar a segunda y entonces nosotros estudiaríamos detenidamente las valiosas informaciones que acaba de dar el H. Coello sobre este asunto. Si hay quien me apoye, como se trata de una suma mantiosa que debe erogarse tal vez el Consejo de Guayaquil, pediría que esta autorización se la discuta mediante un Decreto-Ley.

El H. Mingworth.

El caso ha sido sometido a simple resolución de la Asamblea, tanto de una parte como de otra. Las dos han hecho sus exposiciones y, de acuerdo con ellas, la Comisión ha considerado que la Asamblea debe resolver quién debe pagar estos valores.

El H. Vázquez.

Señor Presidente: Para los efectos legales y de responsabilidad de la Asamblea sobre este asunto, debe discutirse mediante Decreto-Ley. Me permito elevar a moción en este sentido.

El H. Palacios

Señor Presidente: Me permito indicar al H. Vázquez que la aprobación del Acuerdo es consecuencia lógica del informe.

El informe de la Comisión contempla que debe expedirse una simple resolución.

El H. Plaza

Señor Presidente: Me permito preguntar la situación con respecto a los garantes del desfalgador, porque desconocía el punto que el H. Palacios ha tenido a bien aclarar, o sea que no ha habido legalmente un garante, que no se ha llegado a formalizar esta exigencia legal. Entonces, lógicamente, no hay a quien exigir el pago de estos dineros y es indudable que sólo el Municipio de Guayaquil está obligado a devolver estos fondos a los individuos que han entregado su ganado, porque no pueden perjudicarse a quienes de buena fe y aún constitutivamente están comerciando con sus productos. Pero de todas maneras, la misma Ley de Régimen Municipal consulta disposiciones al respecto y sería del caso ver si hay la posibilidad de sancionar a ese individuo desfalgador.

El H. Madero

Señor Presidente: Hay la disposición terminante de que ningún jefe de oficina u organismo debe dar posesión legal a un funcionario sancionado, en tanto que no exista la autorización por escrito por parte de la Contraloría. El Municipio de Guayaquil, en una forma arbitraria, ha dado posesión a ese empleado desfalgador y le ha entregado sus rentas. Creo, en consecuencia, que habiendo actuado el Municipio en forma arbitraria, el Consejo de Guayaquil no debe reintegrar esos fondos. Quienes deben devolver esos dineros a los comercian

tes, son los Concejales que concurrieron a la sesión y dieron esta autorización arbitraria. Por otro lado, indiscutiblemente, no es posible que se perjudique a los comerciantes. Sabemos nosotros que en Guayaquil, en estos momentos, hace falta en forma imperiosa la carne como alimento básico para la subsistencia.

Pediría, pues, que la Asamblea modifique el proyecto autorizando a la Municipalidad de Guayaquil para hacer este pago, sin perjuicio de que se continúen las investigaciones necesarias, hasta hacer recaer la responsabilidad sobre los Concejales que dieron esa autorización arbitraria.

El H. Villagómez.

Señor Presidente: En relación a la aclaración que pedía el H. Vázquez, entiendo que con un Acuerdo o Resolución se reconoce el derecho del uno y la obligación del otro y no hay necesidad de un Decreto especial. Si el Concejo de Guayaquil nombró un personero, seguramente ha de haber dictado también una Ordenanza. Por lo mismo, a nadie corresponde la obligación de pagar a los introductores de ganado, que al mismo Concejo Municipal, conforme reza el propio informe. Considero de suma urgencia la resolución sobre este asunto, por cuanto las personas que introducen ganado a Guayaquil cuentan con un capital limitado y al momento no tienen capital, conforme anuncia la prensa de estos días, ha habido escasez de carne en el mercado de Guayaquil. De manera que estoy por el informe de la Comisión.

El H. Calero.

Señor Presidente: Voy a estar en contra tanto del informe como del Acuerdo, por los siguientes motivos: Hay un artículo

en la Ley de Régimen Municipal, conforme manifestó ya el H. Abadero, que establece que los Concejales son civil y penalmente responsables de los actos que ejecuten dentro de sus funciones. Por consiguiente, considero que no debe ser el Municipio de Guayaquil quien pague la cantidad materia de la estufa, sino los Concejales, en vista de la anomalía en cuanto a la posesión de un empleado que debía rendir caución.

El H. Arizaga Corral.

Señor Presidente: No estoy de acuerdo con la indicación que acaban de hacer los H. H. Calero y Abadero, porque sería aceptar una inmoralesidad, toda vez que, si de buena fe han entregado estas personas su ganado a un empleado municipal autorizado por el Concejo, estas personas se verían ahora en el caso de no poder recobrar el valor de su ganado. Si se dice que los Concejales son los que deben hacer este pago, en caso de que éstos no tuvieran dinero, mal podrían perder quienes entregaron su ganado. Lo lógico es que si el Concejo nombró a su funcionario sin que rinda la caución correspondiente y éste desfalcó, no desfalcó para quienes entregaron el ganado, sino para la institución de la que era empleado. Por consiguiente, quien pierde aquí es el Concejo municipal. Es natural que el Concejo tiene que establecer el cargo a los Concejales que autorizaron la posesión de un empleado antes de rendir la garantía y seguridades del caso para el desempeño del cargo.

El H. Coello Serrano.

Señor Presidente: Si el empleado de un banco fuga llevándose una determinada cantidad de dinero, quien es el perjudicado: el banco o los depositantes que tienen sus fon-

dos en el banco? Indiscutiblemente es el Banco. Cuando los comerciantes entregaban su ganado forzosamente a la Caja de Pasto, se establecía una relación de derecho entre estos comerciantes como personas, y el Municipio de Guayaquil. De manera que el negocio, la relación contractual de compra-venta del ganado y la recepción del precio, se establecía entre el Municipio y los comerciantes de ganado. Si el Municipio de Guayaquil, por otro lado, que tenía su relación especial entre él como persona de derecho público y uno de sus empleados, si ha sido perjudicado por el delito cometido por ese empleado, es problema aparte y esto, como abogado, debía conocer el doctor Calero.

El Municipio está obligado a pagar por la venta que le hicieron del ganado. Ahora bien, como problema aparte, el Municipio tiene que repetir la acción contra los responsables del delito de desfalco, por el cual se ha perjudicado la Caja de Pasto. Tiene que dirigir la acción primero contra el responsable, luego contra los garantes, si éstos existen, y en tercer lugar contra los personeros, sea el Presidente, los Concejales, el Sindico, etc. que resultaren con responsabilidad de negligencia o dolo en una palabra, con respecto al delito que se va a perseguir.

De manera que uno es el problema que tratamos en este momento, de hacer pagar el justo precio a los que vendieron el ganado, y otro el problema que también debe ser resuelto, de que el Municipio haga las investigaciones del caso para sancionar a quienes resultaren responsables de este delito.

El H. Virguer.

Señor Presidente: Creo que no se trata de un simple Acuerdo como indica el informe de la Comisión. Se trata de una declaración de derechos en favor de los vendedores de ganado y con obliga-

ción a cargo del Concejo Municipal. Este asunto debió ser materia de una fiscalización de parte de la Contraloría General y ésta debió establecer el cargo contra el empleado, para que, posteriormente, hechas las investigaciones del caso y si ha habido de por medio una resolución del Concejo completamente ilegal, sean los Concejales quienes paguen.

Los Municipios, de acuerdo con la Ley, no tienen una facultad para establecer estas Bajas de Pasto, para facilitar el transporte de pieles, carne, etc. cobrando un impuesto y nada más. Parece que, según los antecedentes mencionados, se trata ya de contratos de compra-venta de semovientes para el desposte o de ganado ya despostado. De manera que, estas responsabilidades hay que juzgarlas de acuerdo con los antecedentes que hayan habido sobre los contratos establecidos entre los dueños de ganado y el Concejo Municipal. Todo esto debe ser conocido detalladamente por la Asamblea, porque ya que se ha traído este asunto a su resolución, no puede, de ninguna manera, dejar de opinar también sobre la responsabilidad de los Concejales. Pero esto será un punto aparte, después de juzgar sobre la legalidad o ilegalidad del reclamo hecho por los dueños del ganado.

Con estos antecedentes y ya que está rigiendo la Constitución de 1906 y se trata de la declaratoria de un derecho para exigir al Concejo Municipal de Guayaquil el pago de una cantidad, esto que debe expedirse un Decreto-Ley. En este sentido he elevado a moción para que se reforme el informe presentado y se elabore un proyecto de Decreto que debe sufrir las dos discusiones legales.

El H. Martínez Borrero.

Señor Presidente: He apoyado la moción del H. Vázquez, por las siguientes razones: No es el calificativo que de la par-

te solicitante el que ha de informar la naturaleza del acto legislativo; hay que juzgar este acto legislativo por su propia naturaleza, no, como digo, por la denominación que dé el peticionario. Tenemos una disposición constitucional expresa, que nos señala el acto legislativo que merece el calificativo de Decreto o de Acuerdo. En el Anexo N° 3 de la Constitución de 1906 que rige al momento, se lee lo siguiente: "Se tendrá por Ley o Decreto para los efectos legislativos, la declaración del Congreso Nacional sobre un objeto de interés común o particular, respectivamente".

Las palabras Acuerdo o Resolución se tendrán como sinónimas; y, el Poder Legislativo las empleará en las decisiones de mero trámite o reglamento o para otros actos legislativos que no creen ni extingan derechos, ni que modifiquen, interpreten ni derogen la ley.

Aquí se trata de un problema en el cual se tiende a establecer o declarar los derechos y obligaciones de particulares y de la Municipalidad. En este concepto, pues, según la clara y terminante disposición constitucional que acabo de leer, no podría mos calificar de Acuerdo lo que por su naturaleza es un Decreto. Y como la ley ha establecido un trámite especial para los asuntos que deben ser materia de Decreto, no para los asuntos que se presenten con denominación de Decreto, y otro trámite especial para las Resoluciones o Acuerdos por su naturaleza, tenemos necesariamente que ajustar el trámite a lo que la ley prescribe.

Por consiguiente, debe discutirse este importante asunto que tiende a crear derechos y obligaciones de las Municipalidades y de los particulares, en la forma que su naturaleza exige, es decir mediante un proyecto de Decreto.

En esta virtud, apoyo la moción del H. Vázquez.

El H. Moncayo.

Señor Presidente: No estoy de acuerdo con la opinión del H. Vázquez, desde luego que no está creándose ningún derecho. Este derecho existió ya al momento en que se hizo la entrega del ganado. En ese momento el vendedor adquirió ya el derecho de recibir el valor por parte del Consejo, quien tenía ya la obligación de pagarlo. De manera que, en este caso, lo único que estamos haciendo es reconocer ese derecho y pedir al Consejo que efectivice el pago. Pero, como digo, el derecho de recibir el dinero el vendedor por la casa vendida, ya lo tenía al momento en que entregó los semovientes, y a su vez, el Municipio tenía ya en ese momento la obligación de pagar la casa comprada. Por estas razones, no estoy de acuerdo con la opinión del H. Vázquez.

El H. Jurado

Señor Presidente: El H. Moncayo acaba de expresar el justo contenido del proyecto. En realidad, lo que estamos haciendo no es sino legalizando una situación que no puede ser solucionada por ciertas circunstancias presentadas en el Municipio de Guayaquil. Por lo mismo, para efectivizar este pago, no creo que haya necesidad de un Decreto; más valdría el tiempo que estamos perdiendo y vamos a perder en la discusión de un asunto, que el valor mismo del reclamo.

El H. Martínez Borrero

Señor Presidente: Sólo quiero volver a leer literalmente el Art. de la Constitución a que he hecho referencia. No vamos a ponernos en el caso de crear derechos, sino de resolver sobre derechos. A virtud de un contrato nació un derecho, pero ahora se acude precisamente a la Asamblea para que, haciendo el estudio correspondiente, declare a quien corresponde

la obligación de satisfacer ese derecho. El Art. 1° del Anexo N° 3 de la Constitución de 1906: que dice así: Se tendrá por Ley o Decreto para los efectos legislativos, la declaración del Congreso Nacional sobre un objeto de interés común o particular, respectivamente. Si se ha puesto a decisión de la Asamblea quien debe pagar el valor del ganado, de hecho y a se está discutiendo sobre un problema de interés común, o particular si se quiere, pero, en todo caso, objeto de una reclamación, de un reconocimiento del derecho. Sin violar esta disposición jamás podemos dictar un Acuerdo, porque la naturaleza misma del asunto requiere la expedición de un Decreto.

El H. Ponce Enriquez

Señor Presidente: Respetando en debida forma la opinión de los H. H. Diputados que defienden la tesis de que este asunto es materia de un Decreto, digo yo que, por el contrario, es materia de Acuerdo porque no está creándose, modificándose se ni extinguiéndose derecho alguno. A la prueba de que no está creándose, modificándose ni extinguiéndose un derecho, es que la relación jurídica está establecida, está en el mismo orden de los acontecimientos, porque el empleado municipal que desfalco no sólo reconoció la obligación de pagar, sino que trató de hacer el pago girando un cheque, sin fondos desde luego. Es decir, desde el momento en que entregaba el cheque, estaba reconociendo explícitamente la obligación de pagar el valor del ganado comprado.

La Asamblea no está modificando ninguna situación jurídica, está ratificando el orden de los hechos ya producidos. - Creo que, siendo un asunto de mero trámite, en atención a consideraciones morales, jurídicas y sociales, que beneficien o perjudiquen a la Municipalidad de Guayaquil, debe ser despachado lo más pronto por la Asamblea.

En cuanto a la responsabilidad de los Concejales, es una cosa que se discutirá conforme a la Ley y a las Ordenanzas Municipales, inclusive considerando la ingerencia de los organismos correspondientes, porque estoy seguro que este egreso del Municipio de Guayaquil va a ser juzgado por la Contraloría General y está en atención a la Ley de Régimen Municipal y demás disposiciones legales, habrá de ordenar, si es del caso, el reintegro de esa cantidad por parte de los Concejales responsables, para que en definitiva no salga gravado el Municipio de Guayaquil. Pero ésta es una cosa diversa de la que estamos discutiendo en este momento.

Oro que es de absoluta urgencia que la Asamblea se pronuncie en el sentido en que la Comisión ha opinado, es decir, mediante un Acuerdo, porque se trata de una cuestión de simple trámite, más no de un acto legislativo que cree o extinga derechos, ni que modifique, interprete o derogue la ley.

El H. Coello Serrano.

Señor Presidente: El H. Martínez Borrero ha leído el Art. 1° del Decreto Legislativo que consta como Anexo N° 3 de la Constitución de 1906, en la parte relacionada con las Leyes y Decretos, pero no ha leído el Art. 2°, que dice: "Las palabras Acuerdo o Resolución se tendrán como sinónimas; y, el Poder Legislativo las empleará en las decisiones de mero trámite o reglamento o para los actos legislativos que no creen ni extingan derechos, ni que modifiquen, interpreten ni deroguen la Ley." Luego, el caso presente, siendo de mero trámite, está comprendido en la disposición del Art. 2° a que me he referido.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Rogaría a los señores miembros de la Co.

misión se pudiesen explicar por qué razón vieron la necesidad de expedir un Acuerdo para perfeccionar esta situación; creo que habría podido resolverse lo mismo sin resolución de la Asamblea.

Sh. Presidente Thingworth.

Debo manifestar al H. Sr. Bittas que el propio Municipio de Guayaquil ha pedido a la Asamblea que resuelva sobre el particular.

El H. Vázquez

Señor Presidente: Quiero insistir en que, como ha manifestado el H. Martínez Borrero, no se trata de un asunto materia de Acuerdo, sino de Decreto. Va a hacerse una declaración sobre un derecho que reclaman los vendedores de ganado; y, a la vez, se va a disponer que el Municipio de Guayaquil satisfaga esa obligación. El solo hecho de que la Asamblea haga estas dos declaraciones, es decir que los vendedores tienen derecho a percibir esa cantidad y que el Municipio, de sus arcas, debe abomarla, es suficiente para concluir que se trata de un Decreto, conforme a lo dispuesto en el Art. 1.º del Decreto Legislativo, Anexo N.º 3 de la Constitución vigente. Los bienes y dineros municipales son sagrados. La autonomía municipal es un bien que se extiende dentro de varias atribuciones de los Concejales, quienes, para la disposición de los bienes y dineros del Municipio, necesitan de autorización especial. Para la venta de bienes inmuebles es necesaria hasta la autorización del Poder Legislativo; pero no una autorización simple, sino tramitada conforme a los reglamentos de la Cámara.

Por estas consideraciones y porque se trata de una cantidad que va a lesionar enormemente al Presupuesto Municipal de Guayaquil y porque la Asamblea va a obligar a que la Municipalidad de Guayaquil erogare esa fuerte suma

de dinero, sin desconocer el derecho que tienen los vendedores de ganado, mas que el procedimiento de la Asamblea debe remitirse a la expedición de un Decreto. Si no se observa esta forma, se estaría violando la Constitución de 1906 que está vigente. — Lo expuesto por el H. Ponce Enriquez tiene un aspecto de justificación solo para el evento de que ya se hubiese fallado sobre esto y hubiere resistencia por parte del Concejo para no cumplir con esta obligación; pero como se trata de resolver sobre este derecho que tienen los peticionarios para exigir esta suma, es ya materia de una declaración que está comprendida en el Art. 1.º del Acuerdo N.º 3 que se ha leído. Por estas consideraciones estoy en contra del informe y del proyecto de Resolución.

El H. Corral

Señor Presidente: Estaría por la aceptación del Acuerdo en virtud de la justicia que encierra la petición y de la prontitud con que es del caso resolver; pero temo que el Concejo Municipal no pague esta cantidad creyendo que sería glorado por la Contraloría, y diga que si no le manda la Ley no ha de hacer este pago.

El H. Muñoz Borrero

Señor Presidente: Yo he considerado el asunto bajo otro punto de vista. Creo que la consulta del Concejo Municipal de Guayaquil a la Asamblea Constituyente, es con el objeto quizás de exudarse de una responsabilidad. Aun cuando este momento resuelva, como debe resolver la Asamblea, la justicia que asiste a los vendedores para que el Municipio les satisfaga los valores correspondientes al ganado que han entregado al Concejo Municipal, creo que se solucionaría cualquiera situación, poniendo en la Resolución o Decreto de la Asamblea, una disposición que diga que el Municipi-

fue no se exime de la responsabilidad que tiene en el pago que la Tesorería va a hacer a las personas que han entregado el ganado.

Me parece que al momento en que la Contraloría fiscalice a la Tesorería Municipal, ha de considerar si el Concejo ha hecho este nombramiento en una persona perfectamente respaldada de acuerdo con la Ley de Hacienda.

De manera que estimo que esta resolución de la Asamblea es absolutamente peligrosa, por las razones que he enunciado.

Aparte de esto, de manera general, creo que, conforme con la opinión del Sr. Ponce Enríquez, debe dictarse sólo una resolución.

El Sr. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: En el asunto que discutimos hay tres puntos principales que conviene precisar: primero, que aprobar un informe de Comisión no quiere decir, de ninguna manera, que no se pueda limitar la aplicación del informe a un solo aspecto de varios que tenga una cuestión, y que deba seguir su curso el resto del proyecto, sin que se pueda ya modificarlo; el aprobar un informe no implica que se han de aprobar todos y cada una de las palabras de un proyecto presentado. Segundo, hay algo de fondo y hay algo de forma. Lo de fondo se refiere al derecho mismo; lo de forma dice relación a si debe ser Acuerdo o Decreto. En la cuestión de fondo me parece que todos estamos conformes en que el Concejo de Guayaquil deba pagar esta suma, ya que la negociación fue hecha por los vendedores de ganado con con el Concejo. Si es que no hubo la precisión del caso para determinar si estaba o no en situación legal el Cajero de la Caja de Pastos, evidentemente quedan por establecerse las responsabilidades internas; pero en todo caso, el Concejo es el responsable ante quienes le vendieron el ganado.

Queda, pues, la cuestión de forma. ¿Por qué se ha originado esta cuestión? Yo pregunté, ¿por qué la Comisión con-sideró indispensable la intervención de la Asamblea? Y encuentro en el informe, precisamente, la explicación: porque los vendedores se dirigieron a la Asamblea pidiendo que ésta declare que el Municipio debe pagarles esta cantidad. Por consiguiente, ¿qué están pidiendo? Están pidiendo "que se declare el derecho" que ellos tienen para exigir que el Concejo les pague esa cantidad, porque ya sabemos que derechos y obligaciones son correlativos. Si se declara que el Municipio está obligado al pago, se está declarando que los vendedores tienen derecho a exigir esta cantidad. Analizada esta cuestión así, me parece evidente, de toda evidencia, que la Asamblea debe para mayor seguridad, resolver que sea un Decreto, porque está declarando sobre la creación de un derecho, no desde el punto de vista de la justicia, porque ya estaba reconocido ese derecho, sino desde el punto de vista de la legalidad del mismo.

El H. Palacios.

Señor Presidente: Los reclamantes han venido aquí porque el Concejo de Guayaquil no les ha querido reconocer el derecho y ha querido que sigan un juicio contra el desfalgador que ha fugado.

Yo también estaba de acuerdo en principio que sea solamente un Acuerdo, a fin de agilizar el trámite, pero en vista de las argumentaciones hechas, creo que en verdad debe expedirse un Decreto-ley. Entiendo que el Municipio de Guayaquil, que también ha solicitado en la Asamblea interponga en esto, lo ha hecho con una finalidad: que la Asamblea autorice la salida de estos ciento setenta mil sueros de su Tesorería; y, por lo mismo, tengo la evidencia de que si nosotros dictamos un simple Acuerdo, el Tesorero Municipal no va a querer pa-

por este poder, por una razón muy lógica: porque la Contraloría le va a glosar después por este cgreso. Creo que si la Asamblea define su actitud, debería hacerlo en forma concreta, definitiva y legal, a fin de que no haya mayor molestia para las personas aquellas que están siendo perjudicadas; todo esto, desde luego, sin perjuicio de la responsabilidad legal que más tarde puede establecer la Contraloría General. Hay que tener en consideración que quienes van a ordenar el pago de estos ciento setenta mil sueros, no son los mismos que han infringido la ley y han posesionado a un empleado que no había rendido caución. De manera que, existiendo el mejor ambiente para este acto de justicia, creo que hoy mismo podríamos dar la primera discusión y declarar urgente el proyecto para aprobarlo definitivamente lo más pronto posible.

El H. Coello Ferrano.

Señor Presidente: Quisiera hacer pequeñas aclaraciones en orden legal. No se trata de dictar un Acuerdo o un Decreto para mayor beneficio de los particulares que han hecho el reclamo: se trata de establecer si técnicamente corresponde dictar un Acuerdo o un Decreto, y creo que esta debe ser la única razón que oriente nuestra Decisión. Se ha establecido aquí claramente que el Acuerdo es un acto legislativo que no crea, ni modifica, ni extingue un derecho. No estoy de acuerdo con el criterio del H. Ortiz Bilbao, quien dice que, por la declaración de la Asamblea, se va a crear un derecho. El derecho ya existe por mandato de nuestro sistema legal: el vendedor que entrega la cosa vendida al comprador, tiene derecho para exigir el pago del justo precio. Los vendedores entregaron el ganado que el Concejo Municipal compró; el contrato quedó perfeccionado y aún se consumió el producto de la venta. Entonces, el derecho de los vendedores está ya preestablecido, existe con anterioridad a nuestra resolución. Nosotros lo único que vamos a hacer es de

1937

clarar que este derecho existe; no vamos a crear el derecho y decir que por esto el Concejo está obligado a pagar.

Hay que aclarar también una especie de minusprecio que tienen algunos colegas a un acto legislativo porque se llama Acuerdo. Denominan de simple al Acuerdo y el Decreto seguramente será complejo. Tanto el Acuerdo como el Decreto son actos legislativos que tienen fuerza coercitiva, es decir, que tienen que ejecutarse. No es que un Tesorero Municipal va a objetar un acto legislativo por el hecho de que tenga el carácter de Acuerdo. Si la Asamblea Constituyente resuelve declarar que existe un derecho por parte de los vendedores de ganado al Concejo de Guayaquil, el Tesorero Municipal, cumpliendo lo ordenado por el Concejo, que es el obligado por este Acuerdo, tendrá que pagar, toda vez que no son la Contraloría, ni el Concejo, ni el Tesorero Municipal, quienes tengan facultad legal para objetar un acto legislativo.

El H. Ponce Enriquez.

Señor Presidente: De ninguna manera se puede admitir que el hecho de dictar un Acuerdo por parte de la Asamblea Constituyente, da menos solidez al derecho de los introductores de ganado que han sido perjudicados. Si se tratara de un Decreto, entonces yo no votara por él, porque estaríamos infringiendo nuestra verdadera posición frente al derecho. Entonces la Asamblea Constituyente estaría reconociendo como que crea un derecho en favor de los introductores de ganado y que por gracia de las funciones de que se halla investida, les regala doscientos mil sueros. Este sería el espíritu de un decreto.

En cambio el Acuerdo, una cosa de mero trámite, no hace sino reconocer el derecho, porque hay una serie de hechos jurídicos que existen. Quién fue el comprador del ganado? El Municipio de Guayaquil. Por medio de quién operó, por medio de un extraño acaso? No; sino por medio de un agente suyo que

debía ser debidamente caucionado. Si no lo fue, culpa es del Concejo Municipal de Guayaquil. Si ese empleado hubiera estado debidamente caucionado, hubiera tenido que pagar el Municipio, pero hubiera podido repetir el cobro contra los garantes del empleado. Si éste giró cheques en falso, naturalmente procedió dentro del campo delictivo. Si el defalcador pudo girar ciento sesenta mil sueros a nombre del Municipio, es de presumirse que estaba autorizado para, en el orden normal, manejar esos fondos y pagar a los introductores. Creo que, si giró los ciento sesenta mil sueros, teniendo en cuenta que la visfiera se había introducido una fuerte cantidad de ganado, esta cantidad existía en el Banco a la orden del Municipio. El verdadero defraudado resulta, pues, el Municipio por parte de uno de sus empleados; por lo mismo, de ninguna manera pueden ser perjudicados los introductores de ganado que estaban comerciando con el Municipio guayaquileño. Si se trata de un hecho excepcional, es decir si el defalcador por primera vez hubiera hecho esta operación, sería explicable; pero si esto no es así, sino el giro normal del funcionario del Municipio guayaquileño, el matiz de las cosas cambia radicalmente.

Además, si nosotros objetamos que el Tesorero Municipal podría permitirse no pagar este valor, basándose en que la Asamblea Constituyente ha debido dar un Decreto y no un Acuerdo, estaríamos reconociendo que por encima de la Asamblea Nacional existe la potestad y jurisdicción del Tesorero Municipal de un Concejo. Esto no podemos aceptarlo ni por lógica, ni por principio, ni por dignidad. El Tesorero Municipal que dará descargado frente a sus obligaciones legales, por el hecho de que la Asamblea Constituyente, no sólo Poder Máximo, sino suma de los poderes máximos, dictó una resolución al respecto. No cabe que objeté el pago y si acaso lo objetara, la Asamblea tomaría entonces las medidas del caso. Nadie puede negarse a cumplir una orden de la Asamblea, desde los más altos

funcionarios del Estado, porque la Asamblea es la suma de todos los poderes. Cómo podemos argumentar que el Tesorero Municipal ha de objetar una resolución de la Asamblea Constituyente? Esto no puedo aceptar, y no lo acepto por lógica, por derecho y por dignidad.

Está probado que el derecho existe, tanto que se manifestó una relación jurídica dentro de los términos correlativos de la entrega de la mercadería al Municipio, que la recibía por medio de un agente autorizado, quien trató de hacer el pago, con cheques en falso. Entonces, cómo va a declarar la Asamblea que el comprador tiene obligación de pagar, si es una cosa presupuesta por la naturaleza misma de las cosas, por el razonamiento más elemental en materia jurídica? Si la Asamblea Constituyente, por dar mayor solidez a su resolución, expide un Decreto, está violando el espíritu de las cosas, porque está tratando de crear un derecho que ya existe. Y a esto tengo que oponerme, aun cuando vaya en perjuicio de estos señores, a quienes les asiste la justicia.

Creo que la Asamblea no tiene por qué desperdiciar su tiempo. El Acuerdo es plenamente válido y está dentro de la naturaleza de la gestión encomendada. — Por esta razón desiendo el Acuerdo.

El H. Martínez Astudillo.

Señor Presidente: El H. Dr. Ponce ha presentado una parte de la argumentación que me propuse hacer para combatir el propósito de algunos HH. Legisladores en el sentido de que se dicte un Decreto y no un Acuerdo. Parto el simple Acuerdo para que éste tenga plena ejecución en favor de los solicitantes. Y aun creo que la Asamblea no necesitaba intervenir en este asunto. En mi concepto, la Comisión debió negarse a intervenir y éste es el último argumento que me queda. Se trata aquí no de una cuestión materia de Acuerdo o de Decreto; no es un asun-

to que corresponde a la Asamblea, sino una cuestión meramente jurídica. El derecho entre los reclamantes y el Concejo de Guayaquil está ya establecido. Siendo así, lo lógico era que los reclamantes no acudan a la Asamblea sino al Poder Judicial, demandando su derecho contra el Municipio de Guayaquil, que tiene su representante jurídico, en su personero el Síndico Municipal. De manera que no había razón de dar origen a esta discusión tan costosa para el Erario Nacional.

Aparte de los sólidos razonamientos expuestos por el H. Dr. Ponce, en cuanto al fondo de la cuestión, hay este otro aspecto jurídico. Creo que se hace mucho honor a los reclamantes con promunciar el Acuerdo que debe ser respetado por el Municipio de Guayaquil.

El Decreto crearía dificultades porque vendría a cambiar la situación jurídica de los reclamantes con respecto al Concejo de Guayaquil.

Min. convicción de Abogado y de Diputado, es que hemos perdido el tiempo y que no debía producirse en la Asamblea esta discusión sobre un asunto que es materia de una reclamación judicial, en demanda ordinaria contra el Municipio de Guayaquil.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Estoy plenamente de acuerdo con la última parte de la explicación del H. Martínez Artudillo. Propiamente este asunto no le corresponde resolver a la Asamblea. Es una controversia de índole judicial, que debía ser ventilada ante los jueces y tribunales ordinarios. Pero, una vez que la Asamblea ha avocado el conocimiento de esta causa, está haciendo el papel de juez, porque, precisamente, en virtud de un Acuerdo o un Decreto, está "declarando el derecho" y es eso lo que hace un juez.

La creación de un derecho tiene dos aspectos: del derecho

en si mismo, desde el punto de vista moral y del derecho desde el punto de vista legal. Todo juez, en el momento en que declara un derecho, no está de ningún modo, creando el derecho; pero si está mandando que es exigible ese derecho. Por consiguiente, el papel de la Asamblea en este instante es el papel de un juez. — Ahora, en cuanto a la forma de declaración, el Art. 1.º del Decreto Legislativo constituido por el Anexo N.º 3 de la Constitución de 1906, es clarísimo: "Se tendrá por Ley o Decreto para los efectos legislativos, la declaración del Congreso Nacional sobre un objeto de interés común o particular, respectivamente." ¿Qué está haciendo la Asamblea en este momento? Está declarando. ¿Y qué es lo que está declarando? Que los unos tienen derecho y los otros tienen obligación. La mejor prueba es que, si no se da esta resolución, no podrán obtener inmediatamente el pago. — En realidad, solamente debió recurrirse a los jueces y tribunales ordinarios; la Asamblea Nacional, en rigor, no tiene para qué intervenir en esta cuestión, es un asunto plenamente de la competencia de los jueces y tribunales ordinarios. Pero, si la Asamblea interviene ahora como juez, tiene que intervenir declarando el derecho como Decreto, pues el otro aspecto de la cuestión es éste: ¿Qué el Tesorero del Concejo Municipal puede resistirse al pago con el Acuerdo dictado por la Asamblea? Evidente, evidentísimo. La Asamblea tiene su esfera propia de acción; la Asamblea, de la misma manera que no puede declarar que lo blanco es negro, no puede emplear una fórmula legal contra los preceptos que está reconociendo, porque la Asamblea ha aceptado ya lo que está constando en el Anexo que invocamos. — Por consiguiente, el Tesorero Municipal no porque sea Asamblea, sino porque la resolución está mal dictada, se opondrá legítimamente al pago y será bochornoso para la Asamblea que un Tesorero le diga a la Asamblea: Ustedes se ha equivocado. Por lo menos, éste es mi punto de vista.

La Presidencia cierra la discusión y ordena votar la moción del H. Vázquez de si debe tramitarse el asunto por medio del Decreto, la misma que resulta negada.

Continúa en discusión el Proyecto de Resolución.

El H. Madero.

Señor Presidente: La parte resolutive del Acuerdo dice que la Municipalidad de Guayaquil está obligada a pagar. Vuelvo a repetir que la Municipalidad de Guayaquil no tiene por qué pagar ni un solo centavo; los que tienen que pagar son los Concejales que dieron la autorización en contra de la ley. Consecuente con este criterio, hago esta moción: Que la Municipalidad de Guayaquil pague a los comerciantes el valor desfalcado, el que se reintegrará en su totalidad, en el término de treinta días, a la Caja Municipal, y que será cubierto en partes proporcionales por los Concejales que autorizaron la posesión del empleado desfalgador, sin que éste hubiere tenido ninguna caución aprobada por la Contraloría.

Le apoya el H. Calero.

El H. Mortensen.

Señor Presidente: Yo no creo que la Asamblea pueda anticiparse a señalar a los responsables de este negocio o falta de la Municipalidad de Guayaquil. Por consiguiente, propondré una reforma a la moción del H. Madero, que la presente en Secretaría, para que conste en un segundo Artículo en el proyecto.

Termino formulando la siguiente moción, para que conste como artículo 2º de la Resolución:

Artículo 2º. — La Contraloría establecerá la responsabilidad civil de los funcionarios culpables en el perjuicio que ha sufrido la J. Municipalidad de Guayaquil; y establecerá la acción pertinente para que se reintegre el Fondo Munici-

pal, los dineros correspondientes a los pagos a efectuarse en obediencia del Art. anterior".

Le apoya el H. Ponce Enriquez.

El H. Madero.

Señor Presidente: Con el propósito de que se subsane esta dificultad, no tengo inconveniente de aceptar la modificatoria propuesta por el H. Mortensen; pero dejo aclarado que aquella moción es dilatoria y algún día comprobaremos que el pueblo de Guayaquil fue perjudicado en sus fondos.

El H. Palacios.

Señor Presidente: Creo que ni una ni otra moción son procedentes, porque la reglamentación de la Contraloría le está señalando precisamente esta función. Si nosotros aprobamos cualquiera de estas dos mociones, no haremos otra cosa que entorpecer la agilidad en el cobro por parte de los perjudicados.

Quiero aprovechar la oportunidad para manifestar lo siguiente: Cada vez que la Asamblea quiere tomar una resolución, se habla de derecho y se establecen como fundamento aspectos legales; en cuyo caso, por mi parte, tendría que declarar honradamente que no soy un jurista y que, por consiguiente, querría decir que mi voto doy al azar. Nosotros hemos venido a la Asamblea, unos como doctores en jurisprudencia y otros en diferentes ramos, porque nosotros hemos venido a ser jueces no solamente legales, sino infundamentalmente morales. - En este caso, si se establecen muchos aspectos legales, los perjudicados tendrían muchas molestias para cobrar su dinero en Guayaquil.

El H. Mortense.

Señor Presidente: Me he permitido presentar a consideración de la Asamblea este segundo Artículo, porque el tercer considerando del Acuerdo dice que el Municipio de Guayaquil rechaza el pago porque no está obligado por la ley. Por consiguiente, de lo que se trata sencillamente, según se comprende, es de que con fondos municipales se pague lo que ha desfalcado el Cajero. Por esto debe sentarse como precedente la responsabilidad sea del Cajero o de los demás funcionarios que cometieron la falta.

El H. Ortiz Bilbao.

Señor Presidente: Siguiendo el pensamiento que había manifestado anteriormente, considero que la H. Asamblea comete un gravísimo error entrando a fallar esta causa; la posición de la Asamblea en ningún momento debe ser la de juez, sobre todo si se trata de un asunto materia de controversia judicial. Al erigirse la Asamblea en juez, invade claramente las funciones del Poder Judicial. Por otra parte, hay el peligro de que, declarando la obligación de este pago la Asamblea, se pretenda eximir de la responsabilidad a los Concejales que no cumplieron con sus deberes, respecto a la posesión del Cajero. Ciertamente que esto viene a salvaguardar la moción del H. Mortensen; pero, en el fondo, la intervención de la Asamblea me parece equivocada y dejo constancia de mi voto contrario al respecto.

El H. Martínez Astudillo

Señor Presidente: También voy a pedir que quede constancia de mi voto en contra de esta resolución de la Asamblea. Siendo una cuestión absolutamente judicial, no debió la Asamblea intervenir, porque, inclusive, va a crear un pésimo precedente para que en adelante se produzcan solicitudes de esta índole, convirtiéndose la Asamblea en un juez de justicia ordinaria.

El H. Mortensen ha pedido que haya la intervención de la Contraloría; esto está preestablecido por la ley. Los trámites de la intervención de la Contraloría constan en leyes especiales, como consta también en leyes especiales el trámite que debe seguirse en estos casos. - Creo que la Asamblea no debía intervenir en esto, porque dejaría mal puesto su mismo nombre. - Así que, insisto en que se haga constar mi voto contrario a esta resolución, porque no tiene por qué intervenir la Asamblea en este asunto que es absolutamente de derecho privado, que debe ser resuelto únicamente por el Poder Judicial. Por otro lado, el Municipio de Guayaquil podría comprobar que no son exactas las razones de la reclamación y entonces el fallo de la Asamblea vendría a ser unilateral.

Se cierra la discusión y votado el Art. 1.º de la Resolución se lo aprueba en los siguientes términos:

"Artículo 1.º. - Declarase que el M. J. Municipio de Guayaquil, está obligado a pagar a los señores Ignacio Parrales, Sergio Orjuela Martínez, Enrique Layana, Nicolas Alvarado, Eduardo Pinasco Murrieta, Francisco Dito y Gregorio Ojeda, las cantidades que de conformidad con la Prescripción y liquidación practicadas por empleados de la Contraloría, debían haberles sido pagadas por concepto del ganado que vendieron a dicha Caja, y que no han sido pagadas por el desfalco ocurrido en esa Caja."

El H. Cerán Coronel: Pide también que quede constancia en Actas su voto en contra de esta Resolución.

A continuación, se lee otra vez la moción que presentó el H. Mortensen para que conste como Art. 2.º.

En consideración.

El H. Coello Serrano: Pide que el proponente acepte la siguiente modificatoria, para que conste el último así:

"Sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar contra los responsables."

Le apoyan varios Diputados.

El H. Moctesum: Acepta la modificatoria.

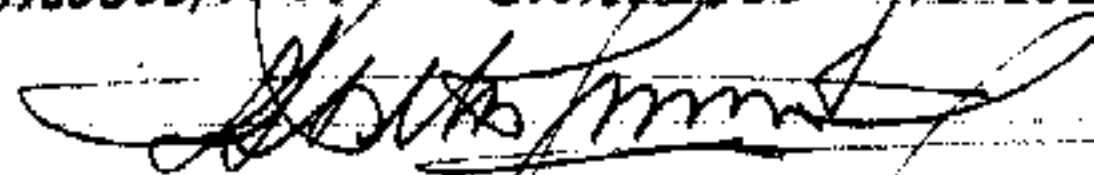
Por fin, se lee nuevamente el Art. propuesto con la sugerencia anterior, el mismo que se lo aprueba en los siguientes términos:

Artículo 2.º. — La Contraloría establecerá la responsabilidad civil de los funcionarios culpables en el perjuicio que han sufrido la P. Municipalidad de Guayaquil; y establecerá la acción pertinente para que se reintegren al Fondo Municipal, los dineros correspondientes a los pagos a efectuarse en obediencia del artículo anterior, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar contra los responsables."

Se lee los considerandos de la Resolución y también se los aprueba, quedando en consecuencia aprobada definitivamente la Resolución; ordenándose enviar un ejemplar al Registro Oficial para su promulgación.

IX. — Por ser avanzada la hora, se levanta la sesión a las ocho y media de la noche, quedando citados los señores Representantes a sesión de mañana a las cuatro de la tarde, hora en que se correrá lista a los asistentes.

El Primer Vicepresidente de la H. Asamblea
Nacional Constituyente.



Francisco J. Illingworth.

El Segundo Secretario.



Edmundo Dosta.