

## EL PROCURADOR GENERAL DR. ALFREDO PÉREZ GUERRERO

(JUNIO DE 1944 – MARZO DE 1946)



### HOJA DE VIDA

#### Lugar y fecha de nacimiento

Nació en Ibarra, el 7 de mayo de 1901 y murió en Quito, el 19 de noviembre de 1968.

#### Instrucción

Jurista, periodista, escritor y maestro. Educación primaria en la Escuela de los Hermanos Cristianos de “El Cebollar”, secundaria en el Instituto Nacional Mejía. Grado de Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República, en la Universidad Central.

#### Docencia

Profesor del Instituto Nacional Mejía. Profesor y Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador y Rector de este centro de estudios por tres periodos, durante los cuales promovió y dirigió la construcción de la Ciudad Universitaria.

Por decreto presidencial N° 1368, del 17 de mayo del 2006, el Presidente Constitucional Alfredo Palacio lo designó como “Maestro Símbolo Ecuatoriano”.

#### Funciones y cargos

Diputado y Senador de la República; Ministro de Prevención Social y Trabajo. Perteneció a la Sociedad Jurídica Literaria. Miembro de la Academia de la Lengua y de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Representante en el Municipio de Quito.

#### Publicaciones

“Las constituciones del Ecuador”, Revista de la Sociedad de Estudios Jurídicos, Quito, 1926. “Fundamentos del derecho civil ecuatoriano”, Quito: Imprenta de la Universidad Central, 1940. “La sucesión por causa de muerte”, Quito: Editorial Universitaria, 1952 y 1956, 2 volúmenes. “Morfología de la Lengua Castellana”, “Aventura del Espíritu”, “Educación y Libertad”, “La Universidad Ultrajada”, “La Universidad y la Patria”, “Semillas al viento”, “Ecuador”, “Moral Individual”, “Fonética y Viento”, entre otras.

## SUS ACCIONES COMO PROCURADOR

Como es conocido, el 28 de mayo de 1944 se produjo en Guayaquil un levantamiento de militares jóvenes contra el régimen del Dr. Carlos Arroyo del Río, fenómeno que inmediatamente fue secundado por otras guarniciones militares del país, provocando de este modo la caída del gobierno arroyista, al que los alzados acusaban de haber impuesto un régimen dictatorial con careta constitucional y de haber manejado irresponsablemente la guerra de 1941 con el Perú y las negociaciones de paz que concluyeron con la firma del “Protocolo de Río de Janeiro”.

Producida la caída de Arroyo del Río, el ejército y las masas populares proclamaron como nuevo gobernante al Dr. José María Velasco Ibarra, líder de la oposición nacionalista, quien hasta entonces había permanecido exiliado en Colombia. Convertido por voluntad popular en Jefe Supremo del país, Velasco convocó de inmediato a la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-1945, a la que se encargó la tarea de reorganizar política y jurídicamente al país, afectado por el desastre militar, la mutilación territorial y la tiranía arroyista. En ese marco histórico, fueron instituidas la Casa de la Cultura Ecuatoriana, la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE).

La circunstancia fue también propicia para un reforzamiento de la Procuraduría General del Estado, entidad que, hasta entonces, había sido privada de sus prerrogativas y de sus funciones originales, y manoseada en muchos casos, simplemente para justificar negocios oficiales turbios y negociados inconfesables, tales como las concesiones petrolíferas y mineras hechas en perjuicio de los intereses nacionales, o la mañosa suscripción de contratos para obras públicas, cuyo más escandaloso ejemplo fuera el del Ferrocarril Ibarra-San Lorenzo, oportunamente denunciado por el Procurador General Gustavo Buendía y anulado por el nacionalista gobierno del General Alberto Enríquez Gallo.

Ese reverdecer de la Procuraduría se produjo bajo la conducción inteligente y honesta del nuevo titular del organismo, Dr. Alfredo Pérez Guerrero, un destacado jurista de ideas socialistas, que hasta ese momento había ejercido con brillantez y sapiencia la Procuraduría de la Caja de Pensiones. Fue nombrado Procurador General en junio de 1944 y laboró hasta el 30 de marzo de 1946. Fueron precisamente sus características profesionales las que le valieron ser designado Procurador General de la Nación por parte de la Asamblea Nacional Constituyente. Tiempo después, al evaluar su gestión al frente de esta alta entidad estatal, Pérez Guerrero expresó:

*“Me satisface, de manera especial, que la Procuraduría General de la Nación, dentro de sus posibilidades y sus medios, vaya poco a poco colocándose en el plano que le corresponde, de guardián de la Ley, defensora de los intereses nacionales y vigilante de las actuaciones y procedimientos judiciales en los que tienen interés las Hacienda Pública o la Causa Pública. En los regímenes dictatoriales, con máscara legal o sin ella, la Procuraduría fue la Cenicienta de la Administración, ... no se contó con ella sino a regañadientes, para luego hacer caso omiso de sus dictámenes. Ahora, de acuerdo con la Constitución y con las Leyes, a la Procuraduría General de la Nación le corresponden altas y complejas finalidades: no solamente las de supervigilar el desarrollo de las causas en que tiene interés económico el Fisco, redactar o estudiar los contratos fiscales, dictaminar en problemas de índole jurídico planteados por el Ejecutivo o el Congreso; sino también intervenir con voz y voto en el Tribunal de Garantías Constitucionales -la más alta Corte de Justicia encargada de hacer realidad los derechos humanos y de vetar resoluciones, acuerdos y aun leyes inconstitucionales- y vigilar de cerca la administración de justicia aunque no esté interesada la Hacienda Pública”.*



■ Alfredo Pérez Guerrero y otros miembros de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, en 1960. A su izq.: Jorge Luna Yepes, Alejandro Carrión, Jorge Icaza y Luis Verdesoto Salgado. A su der.: Humberto Vacas Gómez y Alfredo Pareja Diezcanezo. (Foto: AHBCE).



■ *Recepción en la Casa de la Cultura, en 1960. Desde la izq.: Carlos Rodríguez Torres, Eduardo Kingman, Diógenes Paredes, Alfredo Pérez Guerrero, Alberto Coloma Silva, Jorge Adoum, Julio Endara, N.N., Pío Jaramillo Alvarado, Jorge Carrera Andrade, Jorge Icaza, Alfredo Pareja Diezcanseco, Hugo Alemán, N.N. y Ricardo Descalzi. (Foto: AHBCE).*

Convencido de que el respeto al marco legal era el punto de partida de todo orden público y de cualquier esfuerzo de progreso, el Dr. Pérez Guerrero enfatizaba que *“en nuestro ambiente y en nuestra historia ecuatoriana de permanente arbitrariedad, anarquía, libertinaje y capricho, es preciso que funcionarios y organismos procuren, a costa de todo, enraizar el respeto a la Constitución y a las leyes. Ese respeto es base de democracia, puesto que democracia es gobierno del pueblo y, por lo tanto, gobierno ceñido a las normas elaboradas por los representantes del pueblo”*.

Para concluir este estudio introductorio, que en esencia era una declaración de principios del nuevo Procurador General, éste expresaba: *“No sé, no creo, mejor dicho, que el suscrito haya cumplido cabalmente las difíciles labores confiadas a éste Departamento. Solamente sé que he puesto en el empeño toda mi decisión. Espero, por lo menos, haber preparado el terreno en el cual esas labores han de hacerse, y haber colocado a la Procuraduría en el plano de honradez, independencia y dignidad que le corresponde”*.<sup>1</sup>

## Desarrollo y Promoción Institucional

Uno de los objetivos del doctor Pérez Guerrero fue elaborar para la Procuraduría General una hoja de ruta sobre la base de los principios expuestos, y otro, el constituir un pequeño pero muy eficiente equipo de trabajo, que fuera capaz de secundarlo en la obtención de los objetivos institucionales. Su empeño lo concretó en la formación de un equipo de colaboradores en el que descollaban el Dr. Teófilo Silva Fernández, en calidad de Secretario Abogado, y el Dr. Julio Rosales Monje, en calidad de Abogado Auxiliar.

De otra parte, el Procurador buscó implantar en la administración pública una conciencia de respeto hacia la labor de la Procuraduría General de la Nación, que muchos burócratas, por comodidad o irresponsabilidad, veían como una entidad que obstaculizaba la acción gubernamental. Fue así que, el 24 de septiembre de 1945, envió a los Ministros de Estado el Oficio Circular N° 998, que expresaba lo siguiente:

*“En cumplimiento de los deberes que corresponden a esta Procuraduría, el suscrito presenta su informe y opinión sobre los proyectos de contratos que debe celebrar el Fisco con particulares u otras entidades.*

*... La Procuraduría General de la Nación tiene la atribución y deber no solamente de informar sobre contratos cuya cuantía exceda de cien mil sucres, sino también la de redactar o aprobar la redacción de contratos sin especificación de*

<sup>1</sup> Alfredo Pérez Guerrero, Introducción al Boletín N° 3 de la Procuraduría General de la Nación, Quito, febrero de 1946.

cuantía. Si bien, pues, en el aspecto de conveniencia nacional de ciertas cláusulas, el Ejecutivo es quien ha de decidir, en lo que concierne a materia de índole netamente jurídica, la Procuraduría debe aceptar o no la redacción de las cláusulas respectivas.

Por esta razón y para evitar dificultades de índole legal que podrían presentarse, me permito solicitar a usted, señor Ministro, que cuando haya observaciones a contratos que no sean consideradas aceptables, se lo comunique al suscrito antes de proceder a celebrarlos. De esta manera el suscrito las rectificará, si eso fuera del caso, o se llegará a un acuerdo de lo que sea más conveniente para la debida eficiencia y garantía jurídica del contrato.

Espero que el señor Ministro se digne acoger esta insinuación, y por ello me cumple anticiparle mis debidos agradecimientos.”

Esa defensa de las prerrogativas legales de la Procuraduría –hecha en forma culta y delicada, pero a la vez muy firme– mereció el respeto de los Secretarios de Estado y también del Presidente Velasco Ibarra, en quien se aunaban un reconocido afán de construir obras públicas y una actitud impulsiva y a veces atropellada en la ejecución de esa política gubernamental. En ese marco de tinosa búsqueda de respeto para los procedimientos legales establecidos, se explica también la comunicación que poco antes, el 18 de agosto anterior, dirigiera el Procurador Pérez Guerrero al Presidente Velasco Ibarra, con motivo de los preparativos del Plan Vial, en la que le expresaba:

“Como amigo de usted quiero referirme a la reunión habido el día de ayer en el Gabinete Presidencial, y manifestarle mi complacencia íntima y cordial por esa forma de procedimiento democrático, tan inteligente y tan útil para los intereses nacionales...

El Gobierno ha demostrado con el acto de ayer que nada tiene oculto; que sus actos no son motivados por capricho, soberbia o vanidad; y que los problemas viales del Ecuador no van a ser resueltos por el empirismo o el interés de personas o de regiones. ... Democracia es gobierno del pueblo y para el pueblo; y entonces precisa hacerle conocer por medio de sus representantes y de los voceros de la opinión pública la forma y los métodos que va a emplear el Gobierno para obtener en sus labores eficacia, honradez y acierto. ...

Nada dije en la reunión de ayer, tanto por tratarse de asuntos técnicos cuanto porque me es difícil improvisar mis impresiones y pensamientos. Creo, ahora, después de meditar en las conclusiones a que se llegó, y mis propios puntos de vista, que debiera tenerse en cuenta para la realización del programa vial los siguientes principios:

- Concretar el esfuerzo económico a la construcción de las carreteras que sean fundamentales para la circulación de la riqueza ecuatoriana y para la formación material de la unidad nacional.
- Investigar las mejores condiciones del mercado de Estados Unidos y otros países industriales para la adquisición, en las mejores condiciones de precio y calidad, de las máquinas necesarias para esas obras; y prescindir, en lo posible de la intervención de agentes.
- Si no es posible la adquisición directa de maquinarias, promover licitaciones para obtener los mejores precios. La licitación, señor Presidente, es la mejor defensa del Gobierno contra la maledicencia y la calumnia; y, no obstante los defectos que se anotaron en la sesión, no debe prescindirse de ella sino por circunstancias bien calificadas.
- Por último parece aconsejado, salvo los casos de compras urgentes, proceder con amplio conocimiento de los mercados productores y del desarrollo de esos mercados con motivo de la finalización de la guerra.”



■ Acto de inicio de las obras de la Ciudad Universitaria de Quito. En la foto, el presidente Galo Plaza, el rector Alfredo Pérez Guerrero y los profesores Juan Isaac Lovato y Manuel Agustín Aguirre (con sombrero puesto), entre otros. (Foto: AHBCE).

En esta inteligente y sagaz comunicación, puede leerse entre líneas la cuidadosa pero firme resistencia del doctor Pérez Guerrero a ciertos procedimientos dudosos y métodos poco serios que pretendían imponer algunos personajes del entorno velasquista, siempre plagado de gentes audaces y ambiciosas. Esto ayuda a comprender, al menos en parte, ese clima de mutua desconfianza que fue formándose entre el gobierno de Velasco y sus otrora amigos socialistas y comunistas, que hasta ese momento controlaban la Asamblea Constituyente y ocupaban algunas altas funciones estatales, desconfianza que más tarde se transformaría en mutua oposición y llevaría al Golpe de Estado velasquista del 30 de marzo de 1946, por el que el Presidente disolvió al órgano del poder constituyente, destituyó o persiguió a sus antiguos aliados de la izquierda e inició, ya como dictador, un gobierno totalmente derechista. En fin, esta comunicación nos ayuda también a entrever los antecedentes de la enemistad política entre estos dos grandes personajes, José María Velasco Ibarra y Alfredo Pérez Guerrero, que se prolongaría por el resto de sus vidas.

## INFORMES Y DICTÁMENES MÁS DESTACADOS

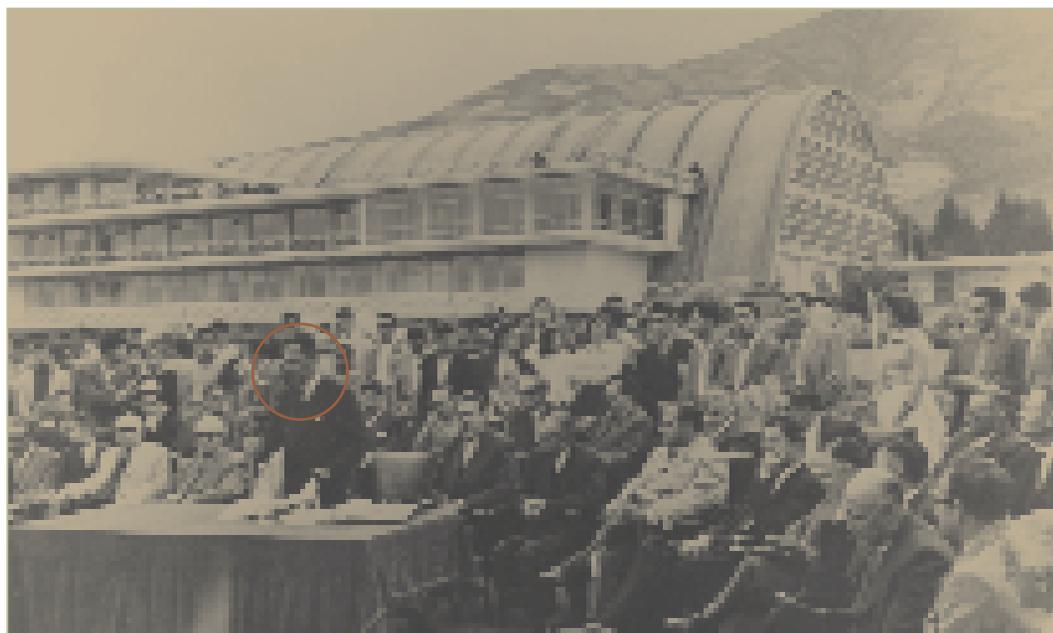
### Casos en que procede el Recurso de Habeas Corpus

Este dictamen fue emitido el 20 de julio de 1945, a petición del Presidente del I. Concejo Municipal de Quito, quien, para resolver el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el doctor Wilson Vela Hervas, consultó al Procurador General lo siguiente: *¿Puede un ciudadano hacer uso de la garantía de habeas corpus inmediatamente después de apresado si no lo hubiere sido con orden escrita, o si ésta no hubiere emanado de autoridad competente, o si se le mantuviere más de 24 horas incomunicado?*

La extensa e ilustrada respuesta del doctor Pérez Guerrero resultó fundamental para resolver el caso y sentar criterios generales en una materia totalmente nueva, puesto que el Habeas Corpus acababa de ser implantado en la legislación ecuatoriana, por mandato de la Asamblea Constituyente y a pesar de la resistencia pública del Poder Ejecutivo. La respuesta del Procurador decía, en lo esencial, lo siguiente:

*“El recurso de habeas corpus establecido en nuestra Constitución y en la de casi todas las naciones de América tiene el sentido y objeto de impedir que una persona se encuentre detenida ilegalmente. Es la garantía del derecho constitucional*

- *El Rector Alfredo Pérez Guerrero en el acto de inauguración del nuevo edificio de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central. (Foto: AHBCE).*



del hombre a la libertad. Tanto por la letra, como por el espíritu de las normas que lo regían, y por la tradición histórica que remonta su origen a la Carta Magna y aún a épocas anteriores, precisa concluir que el recurso es una garantía eficaz del derecho a la libertad personal. No tiene por objeto la garantía de otras libertades y derechos del hombre y del ciudadano. Esas otras libertades o derechos tienen un mecanismo especial y diverso para que sean respetados. ... En nuestro derecho constitucional, el recurso de habeas corpus se lo crea específicamente para impedir los arrestos, detenciones o prisiones arbitrarias, es decir, para garantizar la libertad personal. Nada más y nada menos.

Por lo tanto, si la prisión o arresto son legales en los aspectos de jurisdicción y de procedimiento, el recurso no tiene lugar, aunque no sean legales ni constitucionales las modalidades del arresto o prisión. ... No es, pues, la incomunicación la que puede dar lugar al recurso de habeas corpus, ni lo es ninguna de las otras modalidades de la detención misma; sino únicamente el concepto de si la detención o arresto se han realizado sobre una base legal, ya en el hecho mismo inicial de la detención, ya en la continuidad de la misma."

## Sobre constitucionalidad del proyecto de Ley de Régimen Municipal

Este dictamen fue emitido por el Procurador General el 6 de noviembre de 1945, a pedido del Presidente del H. Tribunal de Garantías Constitucionales (tribunal del que aquel formaba parte) y en circunstancias en que el Presidente de la República, doctor José María Velasco Ibarra, había objetado por inconstitucional al proyecto de Ley de Régimen Municipal, en razón de haber sido aprobado por la Comisión Legislativa Permanente, a la que acusaba de haberse arrogado funciones propias del Congreso. Por su parte, esta Comisión encontró infundadas las objeciones del Poder Ejecutivo y, por ello, aplicando el precepto respectivo, envió el proyecto y los documentos al Tribunal de Garantías Constitucionales, para que éste decidiera la cuestión. Frente a tal conflicto jurídico, el Procurador General emitió un largo dictamen que, en su parte sustantiva, expresaba:

*"Las objeciones de inconstitucionalidad son las siguientes:*

- 1. La Comisión Legislativa Permanente no tiene sino las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes dictadas por el Congreso. No puede en las leyes que ella dicta señalarse nuevas atribuciones. Si lo hace, dice el señor Presidente, viola la Constitución. Esta, al tratar de las atribuciones de la Comisión Legislativa Permanente le da de "ejercer las demás atribuciones que le conceden la Constitución y las leyes". Por tanto, ésta tiene todas las atribuciones que le confiera cualquier ley, aun las dictadas por ella misma, en uso de la facultad que le da la Constitución. Y en cuanto a que podría atribuirse, mediante sus leyes, el derecho de violar facultades que corresponden a otros organismos del Poder Público, ello no podría ocurrir, porque una ley así sería objetada por inconstitucional. ... Por lo tanto, estimo que las facultades que se atribuye a sí misma la Comisión Legislativa en el proyecto de Ley de Régimen Municipal, no atentan contra la Constitución, puesto que no son facultades que constitucionalmente sean privativas de otro organismo o autoridad.*
- 2. La segunda objeción concierne a los Cabildos Ampliados. El señor Presidente estima que la institución no solamente es inconveniente y peligrosa dada la idiosincrasia ecuatoriana y el personalismo y política de círculo que impera en algunos sectores de la República; sino que también es inconstitucional porque las Municipalidades son autónomas y la ley ha de garantizar esa autonomía. ... Debo reconocer que la objeción tiene especial gravedad y que me ha sido difícil adoptar un criterio y tomar una resolución para este informe. Opino, sin embargo, como en el caso anterior, que no hay inconstitucionalidad en el proyecto, pero ... bien puedo estar equivocado en mis conceptos.*
- 3. La objeción de inconstitucionalidad a la norma sobre Habeas Corpus no me parece fundada, porque la deficiencia de reglamentación al respecto no viola la Constitución, y el que se haya incluido el asunto en la Ley de Régimen Municipal y no en la de Régimen Político y Administrativo, tampoco es motivo de inconstitucionalidad.*

## Sobre Establecimiento de Nuevas Universidades

El dictamen fue emitido en respuesta a un oficio del Ministro de Educación Pública, informando sobre el proyecto de creación de la Escuela de Servicio Social “Mariana de Jesús”, de carácter privado, y remitiendo sus Estatutos y otra documentación. El Procurador Pérez Guerrero respondió al Ministro mediante oficio N° 693, de 6 de julio de 1945, en el que manifestaba:



■ El profesor Alfredo Pérez Guerrero en su cátedra universitaria. (Foto: AHBCE).

*“La Ley de Educación Pública reconoce la enseñanza particular de escuelas y colegios, siempre que ellos se sujeten a las prescripciones legales respectivas. Pero, en lo que respecta a la enseñanza superior, nada se dispone. Implícitamente se desprende de ese silencio y del contexto de la Ley de Educación Superior que ella es función privativa del Estado. Si el propósito del legislador hubiera sido el de que pueda establecerse la enseñanza superior en forma particular, habría considerado el caso como lo hace al tratarse de la enseñanza primaria y secundaria, ... porque no es admisible que se permita ello, sin prescribir a la vez los requisitos y formalidades que esos establecimientos debieran cumplir antes de constituirse.*

*No cabe tampoco que, en ausencia de prescripciones legales sobre el asunto, quede a libertad y criterio del Poder Ejecutivo aceptar la creación de escuelas de educación superior, o de universidades particulares. Es este un asunto legal y no meramente administrativo, y tiene su gran trascendencia no solamente desde el punto de vista profesional sino también por*

*las funciones que los graduados en tales establecimientos tienen que desempeñar.*

*Mi opinión, que el señor Ministro apreciará con su más elevado criterio, es la de que no corresponde al Ministerio de Educación Pública, sino al Congreso, la creación de Universidades o Escuelas Superiores.”*

## Proyecto para el trámite de los asuntos contencioso administrativos

Este proyecto fue presentado por el Procurador Pérez Guerrero al H. Tribunal de Garantías Constitucionales, del que formaba parte, el 6 de septiembre de 1945 y revela el positivo interés que tenía este personaje en la evolución de la legislación nacional, para un adecuado desarrollo del sistema administrativo ecuatoriano.

El proyecto buscaba responder a una expectativa fijada en la cuarta de las disposiciones transitorias de la Ley de Régimen Político Administrativo, que facultaba al Tribunal para dar esas disposiciones, aunque no para reglamentar la ley mencionada.

El Procurador consideraba que esas disposiciones debían contribuir a que se ventilasen breve y sumariamente esos asuntos. Agregaba que existían cuestiones fundamentales de la vida pública que quedaban sin norma legal que las rigiera, y para cuya solución no podía encontrarse fuente ni guía en las legislaciones extranjeras, porque nuestro Derecho Constitucional tenía modalidades jurídicas propias.

Sin perjuicio del destino que tuviere esta iniciativa suya, consideraba indispensable que el próximo Congreso Nacional dictara una Ley completa de lo Contencioso Administrativo, pero, mientras ello ocurriera, sometía su proyecto a los Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, para su estudio y resolución.