

EL PROCURADOR GENERAL  
DR. GUSTAVO BUENDIA JACOME

(DICIEMBRE DE 1937 – FEBRERO DE 1939)



## HOJA DE VIDA

### Lugar y fecha de nacimiento

Quito, 24 de mayo de 1897.

### Instrucción

Secundaria en el Colegio Nacional Mejía. Estudios superiores en la Universidad Central. Investidura de Abogado ante la Corte Suprema, el 10 de enero de 1925.

### Docencia

Profesor de Derecho Romano y de Derecho Penal en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central (1925-1953). Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central (1930-1935).

### Funciones y cargos

Concejal del Municipio de Quito (1927). Consejero de Estado (1935). Procurador General de la Nación (de diciembre de 1937 a febrero de 1939). Diputado a la Asamblea Nacional de 1944-1945. Juez parroquial. En el ámbito privado fue abogado de la fábrica La Internacional y redactor del diario El Comercio.

### Publicaciones

“Las Transformaciones del Derecho Penal”, “El Servicio Militar Obligatorio”, “De los Contratos sometidos a la jurisdicción de la Policía”, “Programa de Derecho Romano”, “Reorganización del Poder Judicial”, “Salutación a Cuenca”, “Supuesta inconstitucionalidad del Art. 68 del Código Penal”, “¿Subsiste la Sociedad conyugal en ese intervalo?”. “El Asunto Scotoni”, Talleres Gráficos de Educación, Quito, 1938. Publicó artículos en varias revistas jurídicas y periódicos.

## SUS ACCIONES COMO PROCURADOR

Fue designado Procurador General de la Nación por el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo, el 31 de diciembre de 1937, mediante Decreto Supremo N° 135, publicado el 4 de enero de 1938. Permaneció en el cargo hasta el 28 de febrero de 1939.

El doctor Buendía era un destacado pensador de ideas socialistas y un jurista de prestigio, pese a su juventud. Se había desempeñado como abogado en libre ejercicio y profesor de la Universidad Central del Ecuador, en donde colaboraba regularmente con la Revista "Anales de la Universidad Central", órgano en el que se publicaron algunos importantes estudios suyos sobre la legislación social ecuatoriana.

La llegada del doctor Buendía a la Procuraduría General de la Nación se correspondió plenamente con las preocupaciones sociales que inspiraban al Gobierno del General Enríquez Gallo y que lo llevaron finalmente a la expedición del afamado "Código del Trabajo" ecuatoriano, que se constituyó en un referente fundamental de la Legislación Social de nuestro país e incluso de América Latina.

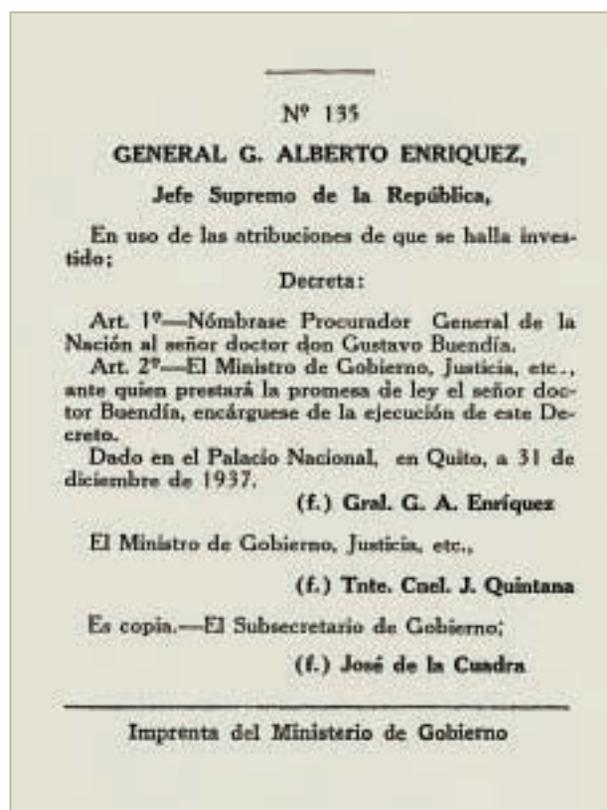
Con todo, el doctor Buendía, según sus propias declaraciones, vaciló "antes de aceptar la amable insinuación del señor Jefe Supremo, hecha el 31 de diciembre del año próximo pasado". Y esa vacilación se debió quizá al hecho de que la Procuraduría General de la Nación encargada de asuntos de notable interés nacional, se encontraba enfrentada, desde inicios del gobierno militar del General Enríquez, a la tarea de efectuar una completa revisión de ciertos contratos públicos que no cumplieran con los mandatos legales existentes, ni satisfacían las aspiraciones nacionales. Empero, superando las limitaciones impuestas por su vida familiar, el doctor Buendía se lanzó a la tarea de respaldar al general Enríquez en su tarea de moralización nacional, impulso al desarrollo del país y reestructuración jurídica del Estado.

Uno de los primeros asuntos sometidos al análisis jurídico del doctor Buendía fue el estudio del contrato celebrado por el Gobierno del Ecuador con la Empresa Scotoni, para la construcción del ferrocarril Ibarra-San Lorenzo. Este era un asunto muy controvertido, puesto que los empresarios y su reducido círculo de amigos sostenían las bondades de ésta, mientras que la opinión pública, especialmente en las provincias del Norte del país, criticaba acremente los malos manejos de los empresarios y exigía un intervención rectificadora por parte del Estado. Ello determinó que el Jefe de Estado, general Alberto Enríquez Gallo, y los altos personeros de su nacionalista Gobierno, se empeñaran en conocer las interioridades del problema, para aplicar soluciones. Y fue en este marco político que aquel Gobierno solicitó la colaboración del doctor Buendía como Procurador General de la Nación, habida cuenta tanto de su sapiencia jurídica como de su patriotismo.

La verdad es que este asunto había llegado a ponerse en el mayor grado de acaloramiento. El Gobierno Supremo, indignado con los abusos e incumplimientos de la empresa, había decretado la resolución del contrato y la empresa, por su parte, acusaba que tal declaratoria era unilateral y la perjudicaba gravemente, por lo que amenazaba con recurrir ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

En su detallado estudio del asunto, expuesto al Gobierno y al país el 26 de enero de 1938, el Procurador Buendía analizó los intentos de arreglo directo que habían efectuado las partes, a partir de una propuesta de los empresarios y un proyecto de la Contraloría General de la Nación, aprobado con ligeras observaciones por el Procurador General anterior, doctor Benjamín Terán Coronel. Señalaba que este plan de arreglo amistoso, que

■ Decreto del nombramiento del Dr. Gustavo Buendía como Procurador General del Estado.



contemplaba el nombramiento de un Tribunal Arbitral, fracasó y el asunto pasó a manos de la Jefatura Suprema del país, que le había encargado, por oficio N° 6, de 5 de enero de 1938, el estudio de la cuestión y la emisión de una opinión jurídica sobre el particular. Y expuso luego el método y espíritu con que había abordado el análisis de la cuestión:

*“Vi. desde el primer momento que no era posible, para emitir un parecer firme, que me redujera en mi informe tan sólo a la reducida cuestión consultada y que, para satisfacer la justa ansiedad nacional y que la opinión pública tenga un concepto completo, como para dar la pauta que necesita el Gobierno, era indispensable el estudio integral del contrato, con sus antecedentes y consecuencias.”*

Sería muy dilatado resumir la larga historia contractual que incluyó el Procurador Buendía en su dictamen, por lo que preferimos ir directamente a dos partes del mismo que merecen particular interés: una, su opinión jurídica sobre el Decreto Supremo de resolución del contrato, dictado por el Jefe Supremo General Enríquez, que buscó poner fin a un contrato viciado y a una obra ruinoso y mal ejecutada, actuando en defensa de los intereses nacionales; y otra, sus conclusiones sobre las proyecciones del “Caso Scotoni” en el ámbito penal.

En cuanto a la primera parte, esto es, la Resolución de Contrato decretada por el Gobierno Nacional, su opinión jurídica se expresó en estos términos:

*“Las palabras empleadas en el Decreto Supremo: “Resuélvase el contrato suscrito por el Gobierno del Ecuador y la Empresa Scotoni...” han despertado un revuelo en la opinión pública que se ha dividido respecto de la cuestión de derecho, en dos bandos. El uno que sostiene la procedencia de la Resolución, dictada por el Gobierno y el otro que la impugna.*

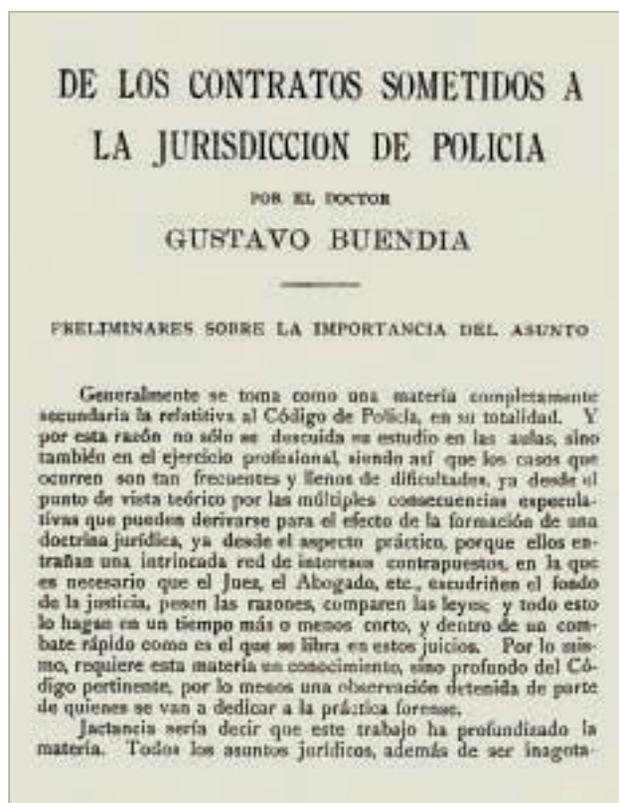
*La tesis de los impugnadores es muy fácil y sencilla. Se colocan en el trillado campo del Código Civil, y dicen, más o menos, lo siguiente. “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales” (artículo 1535 del Código Civil). Además, agregan, para que en ausencia del consentimiento mutuo, se verifique la resolución por causas legales, es necesario la declaratoria judicial que se pronuncie a virtud del ejercicio de la acción resolutoria contemplada en el artículo 1479 del mismo Código. La resolución unilateral, por*

*más razones que haya –dicen los impugnadores-, significaría un absurdo jurídico, porque a ninguna de las partes sería posible reconocerle este derecho; pues equivaldría a darle la facultad de que se haga justicia por sí misma.”*

Rebatiendo esos argumentos, el Procurador sostuvo que la frase “Resuélvase el contrato, etc....”, contenida en el Decreto Supremo, en realidad fue una declaratoria de terminación del contrato, para lo que había el consentimiento tácito de la Empresa, desde el momento que designó sus peritos para el examen de la obra. Agregó en respaldo de su opinión:

*“Si dos contratantes hacen radicar la discusión, antes del nombramiento de peritos, especialmente en la mala ejecución de la obra que se ha encargado, la cuestión controvertida es esencialmente técnica. Obsérvese bien. No se trata tanto del simple incumplimiento del contrato, que por sí solo daría derecho a pedir la resolución, sino de la mala ejecución, primordialmente. El uno dice, la obra es un desastre, la obra está ejecutándose pésimamente; yo no puedo convenir en que continúe realizándose la obra en esas condiciones. El otro replica: yo estoy ejecutando la obra de acuerdo con lo pactado. Es una cuestión esencialmente técnica, cuya decisión la Ley somete al examen pericial. De ventilarse una cuestión de esta naturaleza ante el Poder Judicial, el dictamen de los peritos sería la base de la sentencia... Ahora bien, si las partes, antes que dirigirse al juez, prefieren nombrar peritos, por no tratarse de una cuestión propiamente de derecho, sino técnica, es incuestionable que renunciaron a la*

■ Un inteligente estudio del Dr. Gustavo Buendía, publicado en la prestigiosa revista *Anales de la Universidad Central*.



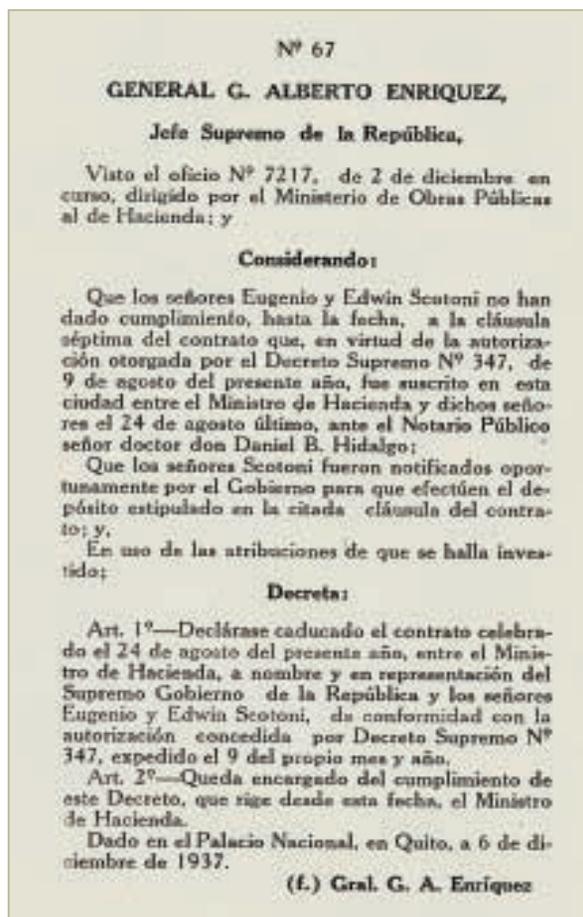
acción judicial, porque de antemano manifestaron su adhesión, en el sentido de la lógica conclusión a que se llegare del informe. Continuaba el contrato si los peritos decían que la obra está bien hecha. Terminaba el contrato, si los peritos decían que está mal hecha. Renunciaron la acción judicial para colocar la cuestión en el terreno técnico. ... Y a raíz de la presentación del informe, el contrato quedó, ipso facto, desbaratado, destruido, sin necesidad del Decreto Supremo, y sin necesidad de declaratoria expresa de las partes, ni de declaratoria judicial.”

Respecto de la segunda parte mencionada, es decir, de las proyecciones penales que alcanzaba el “Caso Scotoni”, tiene un interés particularísimo para la Historia del Ecuador y, en especial, para esta Historia de la Procuraduría General del Estado, por cuanto fue la primera vez que esta entidad pública estableció una abierta responsabilidad gubernamental en un atraco a los fondos públicos, y lo hizo identificando a los atracadores y sus cómplices, lo que constituyó, sin duda alguna, un acto supremo de valor personal y patriotismo por parte del Procurador Gustavo Buendía. La conclusión expuesta por el Procurador fue la siguiente: “Es incuestionable que la contratación se hizo como un resultado de la confabulación entre los Empresarios suizos y ciertos elementos del Gobierno del señor Páez. A esta conclusión hemos llegado por encontrar hechos que establecen presunciones de las que el Código Civi, llama graves, precisas y concordantes.”

Entre los hechos probatorios de esa confabulación, Buendía señalaba los siguientes:

1. Que la contratación primitiva, aceptada por los señores Scotoni, se debía perfeccionar por treinta y ocho millones de sucres, pero que inusitadamente y a última hora se incluyó una modificación, por la cual el Ecuador aceptaba pagar intereses y comisión sobre capitales todavía no invertidos, resultando un monto total a pagar de **sesenta y cuatro millones de sucres**.
2. Que esa modificación fue introducida por funcionarios gubernamentales y que, según las indagaciones de la Procuraduría General, fue un **recargo de última hora**.
3. Que la obra, según los cálculos de los peritos, podía realizarse por veinticinco millones de sucres, lo que dejaba un margen de ganancia legítima de **trece millones de sucres** para los empresarios, quienes, además, tenían una serie de beneficios y privilegios que excedían a todo cálculo pecuniario.
- 4<sup>a</sup>. Que el Decreto Supremo que autorizó la contratación hablaba de que el proyecto de los

- señores Scotoni “satisfacía los intereses nacionales, sobre todo por su solvencia técnica y económica”, pero que en realidad no existía ninguna prueba de tal solvencia. Que, por el contrario, había constancia de que el gobierno suizo les negó el apoyo que solicitaban para la contratación y que dos diplomáticos europeos se acercaron al Gobierno de Páez, por separado, “para informarle que el crédito de los señores Scotoni, en Europa, no era saneado.”
4. Que los empresarios habían recibido del Gobierno nacional más de dos millones de sucres, pero que no habían invertido en más de un año ni la mitad de esa suma y no contaban con ningún capital propio, aunque la contratación se hizo sobre la base de un poder económico imaginario, pues aparecían como millonarios.
5. Que tampoco había pruebas de su solvencia técnica, sino, por el contrario, de una total carencia de ella.
6. Que para esta contratación se prescindió



■ Decreto Supremo que declara caducado el contrato con la empresa Scotoni.

- absolutamente de la opinión de la Dirección de Obras Públicas, departamento encargado de todas las contrataciones de este género.
7. Que también se prescindió de la garantía, requisito legal indispensable y precaución que habría salvado los intereses nacionales.
  8. Que las fechas de oficios, minutas, escrituras y otros mostraban una precipitación injustificada en las gestiones llevadas a cabo para la negociación, al punto que ningún otro contrato de tanta magnitud se había conseguido firmar en tan corto tiempo
  9. Que todo este manejo fraudulento era constitutivo del delito de estafa, pues la obtención del contrato fue indudablemente el resultado “de una combinación hábilmente preparada de antemano”.
  10. Que, igualmente, en la ejecución de la obra había un fraude palmario, que se había consumado aprovechando que en el contrato no se estableció fiscalización alguna, ni de la inversión de los fondos, ni de la ejecución de la obra en la parte técnica.
  11. Que el Ministerio de Obras Públicas nunca llegó a nombrar los dos ingenieros que debían efectuar la inspección permanente de la obra, ni cumplió con el deber de crear la Intervención Fiscal, para la supervigilancia de las operaciones administrativas y económicas.
  12. Que el contrato imponía al Ministro de Obras Públicas el deber de cerciorarse de las inversiones, para ordenar los pagos de los dividendos, pero que no pudo cumplir con tal fin, puesto que los organismos cuya creación se previó en el contrato ni siquiera llegaron a establecerse. Que, pese a ello, las órdenes de pago habían sido expedidas con toda regularidad.
  13. Que el fraude se comprobaba porque las inversiones, según comprobación pericial, ascendían a ochocientos diez mil sucres, mientras que las entregas de dinero hechas por el Gobierno ascendían a dos millones de sucres.
  14. Que requerida la Empresa por la Contraloría, para que presentase la contabilidad, ésta no había sido exhibida. Y que los apuntes presentados contenían comprobantes duplicados y otras irregularidades propias del incorrecto manejo de fondos.
  15. Que se había comprobado también el abultamiento intencional de las planillas de gasto y la alteración de precios de los implementos y maquinarias que se mandaban de Europa, con lo que se inflaban las inversiones, para justificar la orden de pago del respectivo dividendo.
  16. Que el fraude que denunciaba estaba calificado como abuso de confianza y se lo castigaba de acuerdo con el artículo 459 del Código Penal.

■ Portada del memorable dictamen del Procurador Buendía sobre el contrato del Estado con la empresa Scotoni.



Por todo lo expuesto, el Procurador concluía afirmando:

*“El contrato en sí, por su origen oscuro, conseguido entre sombras, precipitaciones y maniobras, no merece, desde el punto de vista ético, ningún respeto, y habría sido lo más clamoroso para los intereses nacionales, que se lo mantenga y que subsista, por el mero hecho de ser un contrato, como si la Nación y sus vitales aspiraciones se pudiesen poner al nivel de los mezquinos intereses particulares.*

*Se ha jugado, señor Jefe Supremo, y señores Ministros, con el Poder. Se ha jugado con la suerte de la Patria. Se ha engañado vilmente a los pueblos, despertando en ellos la ilusión de ver en el corto plazo de tres años, realizado su sueño dorado, su aspiración máxima y su más justo y codiciado anhelo. Hasta el plazo, pues, prefijado en el contrato, contribuyó a la estafa, que fue un factor hábilmente explotado, para cerrar la negociación. El entusiasmo patriótico cundió por todas partes, ante la posibilidad de ver realizada la obra en tan breve tiempo. Desde el punto de vista técnico, honradamente, no se podía estipular ese plazo, si se mide con clara conciencia a los elementos de que disponían los Empresarios. Para ejecutar una obra que, en su totalidad, tiene ciento setenta kilómetros de longitud, y que cuesta algo más de veinticinco millones de sucres, en tres años y tres meses, se habría necesitado que los Empresarios construyeran en el primer año, algo más de cincuenta y cinco kilómetros, y que invirtieran, por lo menos, ocho millones de sucres anuales. Mientras tanto se han construido*



■ Reunión de intelectuales ecuatorianos, hacia 1950. Adelante, Humberto García Ortiz, Gustavo Buendía Jácome, Benjamín Carrión. Atrás, segundo desde la izquierda, Jorge Enrique Adoum. (Foto: AHBCE).

diez kilómetros incompletos, sin solución de continuidad y han invertido ochocientos diez mil sucres...

Esos diez kilómetros cuestan a la Nación más de dos millones de sucres, y cerca de dos años de tiempo perdido desde que se celebró el contrato. Diez kilómetros que probablemente habrá que abandonarlos, si nos sometemos al criterio del Departamento de Obras Públicas, o habrá que rectificarlos fundamentalmente.

Para terminar estos cargos, debo agregar que para formularlos, no me han guiado ni prejuicios, ni enconos. Aún más, soy el primero en lamentar estos hechos, (pues) duele al sentimiento patriótico el revelar tantas miserias, y es preciso hacerlo, porque imperativamente lo impone el patriotismo.

Ojalá, con este fracaso, venga la sabia lección de la experiencia, y se convenza el país de que, en el progreso, no es posible dar saltos; que la obra de la prosperidad nacional, tenemos que hacerla nosotros mismos, con nuestros propios esfuerzos y siempre mediante procedimientos limpios, que son los únicos que conducen al feliz éxito."

En las conclusiones finales de su dictamen, el Procurador Buendía recomendaba al Gobierno Nacional tomar las siguientes medidas:

- 1ª. Cobrar a los empresarios Scotoni el saldo no invertido del aporte gubernamental, por la vía ejecutiva y tomar, respecto de los bienes propios de ellos, las medidas precautorias que establecía la Ley, tales como prohibiciones de enajenar, secuestro, retención, etc.
- 2ª. Declarar bienes de propiedad del Estado la obra del ferrocarril, sus dependencias, implementos, maquinarias, herramientas, etc., "por ser éste quien, en realidad, los adquirió para sí, con su dinero" y disponer que el Departamento de Obras Públicas y la Contraloría continuasen entregando por inventario todas las existencias, a los respectivos directores del Ferrocarril, en las secciones de Imbabura y Esmeraldas.
- 3ª. Manejar directamente la ejecución de la obra, asignándole rentas suficientes y asegurando su realización, en las condiciones más convenientes para los intereses nacionales.

Para ello sugería la formulación de un Proyecto emergente, del que se podría encargar la Procuraduría General de la Nación, en asocio con el Comité Patriótico de las provincias de Pichincha, Esmeraldas, Carchi e Imbabura, Comité que funcionaba en la Capital y cuyas ideas y sentimientos patrióticos eran muy ostensibles.

- 4ª. Que, "como aparecían graves presunciones de haberse obtenido el contrato como resultado de una confabulación o estafa entre ciertos elementos del Gobierno del señor Páez y los empresarios suizos; y que había existido fraude en la ejecución de la obra y en el manejo de sus fondos", la Procuraduría se encargaría, por medio de los Agentes Fiscales de la Provincia de Pichincha, de excitar a los jueces competentes, a fin de que procedan al enjuiciamiento criminal para el descubrimiento y castigo de autores y cómplices de dichas infracciones.

El estudio jurídico de este caso y su consecuente dictamen ocuparon la mayor parte del tiempo que permaneció el doctor Buendía en la Procuraduría General de la Nación, pero sin duda constituyen un destacado ejemplo de responsabilidad, hombría de bien y patriotismo.