

EL PROCURADOR GENERAL DR. MANUEL CABEZA DE VACA

(AGOSTO DE 1928 – ABRIL DE 1931)



HOJA DE VIDA

Abogado, diplomático y escritor. Nació en Quito, en 1885.

Instrucción

Hizo estudios secundarios hasta obtener el grado de Bachiller. Cursó estudios profesionales en la Universidad Central de Quito, entidad donde se tituló como Licenciado en Ciencias Sociales y Doctor en Jurisprudencia.

Docencia

Fue Profesor del Colegio Nacional Mejía y de la Universidad Central, de la que llegó a ser Rector.

Funciones y cargos

En el ámbito público desempeñó varios cargos importantes: Presidente de la Cámara de Diputados. Ministro de Educación Pública por dos veces. Procurador General de la Nación en dos períodos: desde 1928 a 1930 y desde 1952 a 1956. Ministro Juez de la Corte Suprema. Ministro Fiscal General de Justicia. Miembro de la Comisión Revisora de la Constitución y Leyes de la República. Vocal de la Academia

de Abogados. Miembro del Instituto de Derecho Internacional. Cónsul General del Ecuador en San Francisco de California, Estados Unidos (1917-1925). Ministro de Relaciones Exteriores (1933). Consultor Jurídico de la Cancillería (1933-1934). Delegado a la Segunda Asamblea de Geografía e Historia de Washington, en 1935. Encargado de Negocios ad-interim de la Legación del Ecuador en Washington, 1934-1936. Miembro de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores. Embajador del Ecuador en Colombia (1944) y en Venezuela (1945).

Publicaciones

“El espíritu de un pueblo”. Quito: Anales de la Universidad Central, 1926. *“La prisión de California.”* Anales de la Universidad Central, Quito, 1927. *“Informe del Procurador General de la Nación al Congreso Nacional, 1928-1929.”* Quito: Talleres Tipográficos Nacionales. 1930. *“Informe del Procurador General de la Nación a la Asamblea Nacional sobre los actos legislativos y administrativos relacionados con la adjudicación de tierras baldías en Esmeraldas en pago de la deuda externa”*. Quito: Imprenta Nacional. 1929. *“La posición del Ecuador en el conflicto Colombo-peruano”*. Quito. Talleres Gráficos Nacionales, 1934. *“Aspectos históricos y jurídicos de la cuestión limitrofe”*. Quito, Imp. Nacional, 1944. *“Informe del Procurador General a la Nación”*. 1956. *“Discursos y conferencias”*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1963.

SUS ACCIONES COMO PROCURADOR

Dentro del marco legal y político antes señalado, el Presidente Provisional doctor Isidro Ayora designó, en agosto de 1928, como primer Procurador General de la Nación al doctor Manuel Cabeza de Vaca, un prestigioso abogado, diplomático y escritor, nacido en Quito, en 1885. En los años inmediatamente anteriores, entre 1917 y 1925, Cabeza de Vaca había ejercido la función de Cónsul General del Ecuador en San Francisco de California, Estados Unidos y se había vinculado ya al Instituto de Derecho Internacional, del cual era miembro.

Consciente de la alta responsabilidad que se le había encomendado, el primer Procurador General de la Nación entendió cuan amplias eran las atribuciones que le correspondían en la vida judicial y administrativa del Estado, y cuanta era su responsabilidad en la formación de lo que él llamaba *“el sentimiento jurídico que debe servir de norte a la acción integral del Estado”*, mismo que, en su opinión, debía servir para una mejor prestación de los servicios públicos y *“contribuir al afianzamiento de la armonía social, dentro de un concepto de orden de justicia que ampare por igual a gobernantes y gobernados”*.

En efecto, el flamante Procurador se concentró en emitir numerosos dictámenes, en respuesta a las consultas que le formularan los Ministerios de Estado, referidas tanto a la interpretación o aplicación de determinadas leyes, cuanto *“al examen de los asuntos en su génesis y desenvolvimiento, en la proyección que las diversas soluciones susceptibles de dictarse tendrían sobre la responsabilidad del Estado”*, con miras a intelijenciar al Poder Público en la resolución de controversias.

En cumplimiento de una disposición emitida por el Presidente Interino de la República, el Procurador General dictó el 20 de diciembre de 1929 el “Reglamento de la Procuraduría General de la Nación”, compuesto de seis capítulos y veinte artículos, incluidas tres disposiciones generales.

Entre las acciones más importantes efectuadas por el Procurador General en el periodo inicial de sus actividades constaron algunos dictámenes que, por su trascendencia, analizaremos con cierto detalle.



■ El Procurador Manuel Cabeza de Vaca, en un paseo campestre. (Foto: Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador, AHBCE).

Dictamen sobre el pago de derecho de arrendamiento de terrenos petroleros en el cantón Santa Elena

El 22 de octubre de 1928, el Ministro de Hacienda solicitó al Procurador General un Informe sobre la confrontación legal que mantenía con la Empresa canadiense *“International Petroleum Company”*, respecto al pago de los títulos de crédito emitidos por ese Ministerio para el cobro de derechos superficiales en los terrenos petrolíferos que dicha empresa controlaba en el Recinto de Zapotal, del cantón Santa Elena, Prov. del Guayas.

La acción de esta empresa en la península de Santa Elena se inició con la adquisición de terrenos petrolíferos en el Recinto Zapotal. Y cabe destacar aquí la presencia de un fenómeno corruptivo que se inició entonces y florecería abundantemente después en la historia ecuatoriana, cual ha sido la dolosa entrega de concesiones mineras y petroleras hecha por el Estado a individuos particulares, que no poseían ni capacidad ni interés cierto en la explotación de dichos yacimientos, sino que eran simples testaferros o “amigos del Gobierno”, que recibían la concesión para luego traspasarla o venderla a las empresas verdaderamente capaces de efectuar la explotación.

En el caso de los terrenos petrolíferos de Zapotal, éstos habían sido entregados en concesión, bajo la forma de arrendamiento, por el Gobierno Nacional, durante la etapa de la “bancocracia”



■ *El Presidente Isidro Ayora y su Gabinete Ministerial. Adelante, de izq. a der., Daniel Córdova Toral, Ministro de Educación; Julio E. Moreno, Ministro de Gobierno; el Presidente Ayora; Homero Viteri Lafronete, Canciller; Pedro Pablo Egúez, Ministro de Previsión Social y Trabajo. Atrás: General Angel Isaac Chiriboga, Jefe de las Fuerzas Armadas; Coronel Carlos Guerrero, Ministro de Defensa; Secundino Saenz de Tejada, Ministro de Hacienda; Julio Endara, Secretario General y Coronel César Sevilla, Jefe de Edecanes.*

liberal, al señor Enrique von Buchwald, mediante contrato elevado a escritura pública el 12 de junio de 1923. El arrendamiento abarcaba un territorio de 5.000 hectáreas de terrenos petrolíferos y no dejaba a favor del Estado otro beneficio que el cobro de mil sucres por derechos superficiares. Casi de inmediato, el beneficiario cedió el arrendamiento de esos terrenos petrolíferos a favor de la IPC, mediante escritura pública celebrada ante el escribano Sr. Juan Antonio Moreira, el 27 de junio de 1923, esto es, apenas dos semanas después de haber recibido la concesión petrolífera. Posteriormente, el 19 de noviembre de 1924, Gustavo Von Buchwald, adquirió la propiedad del sitio Zapotal al señor Leandro Teodorico Mateo, quien, a su vez, la había adquirido a doña Isabel Villón. Finalmente, la propiedad de este terreno y los derechos superficiares del mismo fueron revendidos también a la IPC, empresa que, de este modo, buscaba consolidar los derechos de explotación petrolífera que había adquirido sobre ese predio el año anterior.

La intervención del Procurador General de la Nación se produjo en noviembre de 1928, por consulta del Ministro de Hacienda, ante la resistencia de la IPC a pagar los derechos superficiares estipulados en el contrato de arrendamiento de terrenos petrolíferos celebrado originalmente entre el Estado y Enrique Von Buchwald, por la cantidad de Mil Sucres.

Tras estudiar detenidamente el tema, el Procurador General halló que el Estado tenía razón en exigir el pago de dichos derechos sobre la superficie arrendada, según la mensura practicada por el Inspector de Minas. También reivindicó la propiedad del Estado sobre esos terrenos, pese a la adjudicación hecha antes a la Municipalidad de Santa Elena. Empero, dada la trascendencia del asunto y considerando que se hallaban en juego cuantiosos intereses nacionales, opinó en el sentido de que la decisión definitiva debía ser dada por la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el Art. 29 de la Ley de Hidrocarburos.

Dictamen sobre el sostenimiento del puerto de La Libertad

Este dictamen fue motivado por la Consulta que elevara al Procurador General el Ministro de Hacienda, mediante oficio No. 1216 de 17 del mismo mes, para saber si la compañía *Anglo Ecuadorian Oilfields Limited* se hallaba o no obligada a pagar los gastos que demandara el sostenimiento del puerto de La Libertad, de acuerdo con la cláusula trigésima segunda del contrato de explotación

petrolífera celebrado con el Gobierno Nacional. Según exponía el mismo Ministro de Hacienda en su oficio de consulta, el puerto, “que existía anteriormente era el de Ballenita y se lo trasladó a La Libertad, precisamente a instancias y gestiones de la Compañía”. Considerando los hechos mencionados y los términos contractuales fijados entre el Estado y la Compañía, el Procurador General opinó en el sentido de que el traslado del Puerto de Ballenita a La Libertad implicaba un cambio de puerto y, por lo mismo, los costos de la operación debían ser cubiertos por la Compañía petrolífera.

El Procurador General aprovechó la circunstancia para puntualizar al Ministro de Hacienda algunos principios generales acerca del papel del Procurador de la Nación en el funcionamiento administrativo del Estado. El primero de esos principios era que los funcionarios debían ejercer las atribuciones que les estaban conferidas en las Leyes y dictar las decisiones pertinentes, debiendo recurrir a solicitar la opinión del Procurador General únicamente en caso de que existiera “alguna oscuridad en la inteligencia o aplicación de una Ley” o cuando “alguna resolución dictada no se halle de acuerdo con la ley”.

Adicionalmente, precisaba que, rigiéndose por los principios generales de organización, “no aparece que sea una función propia de la Procuraduría el estudio íntegro y completo de los asuntos administrativos del Ministerio de Hacienda (o cualquier otro), si no sólo el de la cuestión legal, abstracta, que la inteligencia y aplicación de una ley, en relación con dicho asunto, hubiera suscitado”. Concluía señalando que, según el espíritu del decreto que organizó, la Procuraduría, este le confería a esta nueva Institución “la responsabilidad de dictaminar en las consultas de los Ministros de Estado, sobre la inteligencia o aplicación de una ley de interés público, pero no en las consultas de otros funcionarios que tienen facultades propias de decisión, aún cuando dichas consultas vengan por órgano de un Ministerio de Estado”.

Adicionalmente, precisaba que, rigiéndose por los principios generales de organización, “no aparece que sea una función propia de la Procuraduría el estudio íntegro y completo de los asuntos administrativos del Ministerio de Hacienda (o cualquier otro), si no sólo el de la cuestión legal, abstracta, que la inteligencia y aplicación de una ley, en relación con dicho asunto, hubiera suscitado”. Concluía señalando que, según el espíritu del decreto que organizó, la Procuraduría, este le confería a esta nueva Institución “la responsabilidad de dictaminar en las consultas de los Ministros de Estado, sobre la inteligencia o aplicación de una ley de interés público, pero no en las consultas de otros funcionarios que tienen facultades propias de decisión, aún cuando dichas consultas vengan por órgano de un Ministerio de Estado”.

Dictamen sobre la capacidad de la Junta de Beneficencia de Guayaquil para enajenar por sí misma los terrenos de “La Atarazana”

La consulta sobre el tema fue elevada a la Procuraduría por el Ministro de Guerra, Marina y Aviación, mediante Oficio No. 515 de noviembre de 1929, y la respuesta de la Procuraduría General de la Nación, constituyó un sostenido análisis de el carácter que poseía la Junta de Beneficencia de Guayaquil dentro de la estructura general del Estado Ecuatoriano.

Comenzaba el Procurador General por recordar que la mencionada Junta había sido creada por Ordenanza del Concejo Municipal de Guayaquil, de 22 de diciembre de 1887, en aplicación de una disposición de la nueva Ley de Régimen Municipal, emitida el 13 de agosto de aquel año, misma que autorizaba a las municipalidades para que delegasen “la administración de hospitales, manicomios y cementerios a una Junta de Beneficencia, cuyas atribuciones y deberes se determinarán en un reglamento especial, formulado por la misma Junta y aprobado por el Concejo. Esta Junta gozará de todos los derechos y facultades que la Ley concede a las personas jurídicas, y será independiente en el ejercicio de sus funciones, conservando la Municipalidad, en todo caso, el derecho de inspección”.

A partir de este análisis legal, el Procurador concluía que la Junta de Beneficencia de Guayaquil era una “entidad delegada del Municipio para administrar los establecimiento de Beneficencia a cargo de éste” y que,



■ El Presidente Ayora con su familia y colaboradores, en la Isla Puná, para recibir al Presidente de los EE.UU. Herbert Hoover, en 1929.

por tanto, “no podía tener ni tiene otras facultades de administración que las de la entidad delegante”. En segundo lugar, precisaba que las Municipalidades, aunque eran autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de otros poderes públicos, de acuerdo a la Ley vigente no tenían facultad para vender sus bienes raíces sino mediante una previa autorización del Consejo de Estado, avalúo por peritos y en subasta. A base de estas y otras consideraciones legales, el Procurador General concluía señalando que la Junta no tenía capacidad legal para vender los bienes que se hallaban bajo su administración y que, por tanto, la venta de los terrenos de “La Atarazana”, debía seguir el siguiente procedimiento:

1. Acuerdo de enajenación del inmueble por la Junta General de la entidad, que debía elevarse a conocimiento del Concejo Municipal de Guayaquil.
2. Aprobación de una Resolución Municipal mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros concurrentes, para dirigirse al Consejo de Estado, solicitándole la autorización para la venta.

Según parece, el dictamen emitido por el Abogado del Estado no fue del agrado de la Junta de Beneficencia Municipal de Guayaquil, que pretendía estar legalmente capacitada para enajenar los bienes que se hallaba bajo su administración, aunque era “strictu sensu” de propiedad municipal. Por este motivo, la Junta opuso al informe del Procurador General de la Nación otro preparado por algunos connotados jurisconsultos que formaban parte de esta Institución, el que fue elevado al Gobierno con el sentido de una apelación al dictamen oficial. En opinión de los juristas guayaquileños, la Junta de Beneficencia nació a la vida jurídica con un doble carácter: con su calidad de delegada del Concejo Municipal, para administrar los establecimientos que le entregase éste, y con una personería completa e independiente, para manejar los bienes adquiridos posteriormente por ella.

Comentando esta afirmación, el Procurador afirmó que la ley no autorizaba a reconocer una doble personería jurídica en la Junta de Beneficencia Municipal de Guayaquil, concluyendo que “o la Junta tiene capacidad para enajenar toda clase de bienes que estén bajo su jurisdicción, sin autorización de ningún género, o, si esta autorización es necesaria, ella tiene que referirse a todos los bienes raíces, por no constar, en los Decretos Legislativos (dictados a favor de esta Junta), ninguna excepción en favor de determinada clase de bienes”.

En fin, agregó que la misma Junta de Beneficencia Municipal de Guayaquil había reconocido que no podía enajenar una parte de la Hacienda Atarazana sin la correspondiente autorización y que por ello se dirigió al señor Presidente Provisional de la República, el 5 de agosto de 1927, solicitándole dicha autorización, misma que fue concedida por el Presidente Isidro Ayora el 4 de agosto de 1928. Para concluir el informe sobre tan delicado y trascendental asunto, el Procurador General manifestó que “por lo menos, hay oscuridad e incertidumbre en la Ley, que reclama tal vez una aclaración que fije de un modo indiscutible la verdadera posición jurídica de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.”

Dictamen acerca de si un extranjero podía desempeñar el cargo de Director General de Aduanas

En septiembre de 1929, el Ministro de Hacienda sometió al Procurador General una consulta respecto a saber si la Constitución y las Leyes Ecuatorianas permitieran que un extranjero desempeñara el cargo de Director General de Aduanas, con la explicación de que el Ministro había recibido del señor W. F. Rody un proyecto de contrato tendiente a que se le contratara para ejercer esa alta función pública.

El planteamiento parecería absolutamente desorbitado y fuera de lugar si no considerásemos que, por entonces, el Gobierno del Ecuador había aceptado la participación de la “Misión Kemmerer” para el reordenamiento del sistema fiscal y financiero de la Nación. Y cabe agregar que dicha misión era, en esencia, un mecanismo a través del cual el Gobierno de los Estados Unidos de América se

había lanzado a buscar el control económico-financiero de los países de América Latina, reorganizando sus legislaciones internas y adecuándolas a los usos, conveniencias e intereses de los Estados Unidos. La Misión Kemmerer tuvo en el Ecuador una tarea adicional, cual fue el asesoramiento para la institución y puesta en el funcionamiento del Banco Central del Ecuador, cuya tarea fundamental era la de actuar como Instituto Emisor del Estado, en sustitución de los antiguos bancos emisores privados.

Es en ese marco de intervención extranjera, que se enmascaraba bajo la forma de asesoramiento técnico, que algunas altas funciones públicas fueron encargadas temporalmente a ciudadanos extranjeros vinculados a la Misión Kemmerer, pero, por lo visto, la presión extranjera pretendía alargar esa intervención más allá del período de Gobierno de Isidro Ayora, mediante la presencia de un ciudadano norteamericano en el cargo de Director General de Aduanas, con la finalidad, no precisada pero evidente, de manejar los ingresos aduaneros en beneficio del pago de la Deuda Externa. Y fue en esa circunstancia que el señor Rody presentó al Ministro de Hacienda del Ecuador un proyecto para su propia contratación, lo que, a su vez, motivó la consulta al Procurador General, quien respondió al Ministro, el 21 de septiembre de 1929, que según el Art. 152 de la Constitución, los extranjeros gozaban de los mismos derechos civiles que los ecuatorianos y de las mismas garantías constitucionales, con excepción del derecho de voto y del de desempeñar funciones y empleos públicos. Agregaba que, sin embargo, podían desempeñar, por contrato, empleos técnicos conforme a la Ley.

Buscando una adecuada definición legal acerca de qué se podía definir como “empleo técnico”, el Procurador General expuso como idea central de su análisis la de que “*si hay algún servicio en que se muestre en todo su esplendor las prerrogativas del Poder Público, es el servicio aduanero. Un país exterioriza su poder y soberanía en las Aduanas... soberanía que en potencia y en germen se halla en las leyes aduaneras... ¿y cuál es el brazo ejecutor de esas leyes?. El Director General de Aduanas (a quien le) corresponde también el poder reglamentario (que) es otra manifestación del Poder Público...*”

En resumen, el Procurador dictaminó que no era posible el nombramiento de Rody como Director General de Aduanas, aunque sí podía ser contratado como asesor técnico de esa entidad.

Dictamen sobre la colonización de tierras orientales

Fue emitido el 24 de abril de 1931, en respuesta al Oficio No. 456 del Ministro de Guerra Marina y Aviación, que llegó acompañado de la documentación relacionada con los contratos celebrados entre los señores Ricardo y Alfredo Fernández Salvador y el Gobierno Nacional, representado para el caso por el Gobernador de la Provincia del Napo-Pastaza, don Emilio Pallares Arteta, para la colonización de una parte de la Región Oriental contratos que dichos señores cedieron luego a la *Oriental Development Company*.

El contrato original se había celebrado el 11 de abril de 1923, y, según Acuerdo Ejecutivo No. 20, del 9 de abril del mismo año, tuvo lugar en virtud de las facultades que se le concedieron al Poder Ejecutivo para celebrar contratos de colonización, por el Decreto Legislativo de 8 de octubre de 1921. Este Decreto autorizaba al Poder Ejecutivo para que celebrase contratos de colonización de la Región Oriental de la República, cediendo “*al contratista o contratistas, en propiedad, diez mil hectáreas de terrenos baldíos situados en la Provincia Napo-Pastaza para que en ellas establezcan una colonia agrícola compuesta, por lo menos, de cincuenta familias entre ecuatorianas y colombianas*”.

En aplicación de este artículo, el contrato celebrado por los señores Fernández Salvador cedió a éstos diez mil hectáreas de tierras estatales, situadas en las cercanías del camino que construía la Empresa Petrolera “*Leonard Exploration Co.*” en la región que iba “*desde la quebrada del Gavilán, afluente del alto Amazonas y sub afluente del Napo, hasta la de Zatayaen*”. En las cláusulas primera y segunda del contrato se determinaba la forma en que debía entregarse la región seguida, mediante una previa demarcación, mensura y levantamiento del plano respectivo, que se convino debían constar en una nueva escritura pública que solemnizara tal entrega. A su vez, en la cláusula sexta se estipuló que “*cuando quiera que el número de familias establecidas en la colonia rebajare de cincuenta, los concesionarios devolverán al Gobierno la parte proporcional al terreno cedido, teniéndose en cuenta que el total de diez mil hectáreas corresponde a*

cincuenta familias. En la misma proporción se aumentarán el terreno cedido a los concesionarios por el mayor número de familias que se establecieron”.

Salta a la vista lo riesgoso de esta última disposición, que, interpretada literalmente, podía dar lugar a que los empresarios Fernández Salvador se apoderasen de prácticamente todo el Oriente Ecuatoriano, si lograsen la inmigración de un suficiente número de familias nacionales o colombianas.

Otra de las extrañas disposiciones del contrato expresaba que, de las 200 hectáreas asignadas para cada familia, no debían entregarse a ésta sino sólo 11 hectáreas, quedando las 189 restantes en beneficio exclusivo de la empresa promotora de la colonización. Y lo más curioso de todo era que los señores Fernández Salvador, siguiendo una tradición nefasta de la historia ecuatoriana, parece que actuaban simplemente como testaferros o “pasamanos” de algún poder oculto, como se comprobó poco tiempo después, el 13 de agosto de 1926, cuando cedieron sus derechos de colonización a la empresa extranjera “*Oriental Development Co.*”, pero no por las 10.000 hectáreas que se les había concesionado por parte del Estado, sino en una extensión de 21.428 hectáreas, “*cuya situación linderación y mensura, constan para el efecto en el plano formulado por el citado perito Sr. Emilio Arturo Espinoza*”, según se hacía constar en la Escritura Pública.

Ante tan peligrosas realidades y extrañas circunstancias de esta contratación, el Procurador General dictaminó:

- Que la extensión de la región concesionada no era ilimitada, como lo suponían los beneficiarios originales del contrato, señores Fernández Salvador, y su sucesora en el derecho, la “*Oriental Development Co.*” Por el contrario, el Procurador sostenía, apoyándose en el contrato, que era “*evidente que no puede hacerse una entrega de más de diez mil hectáreas*”, puesto que la extensión concesionada debía interpretarse en armonía con lo que estatúa el Art. N° 1 del Decreto Legislativo que autorizó la concesión.
- Que la adjudicación contenida en las escrituras de 1923 y 1926 era “resoluble, pues, según su texto los concesionarios deben devolver al Gobierno la parte proporcional del terreno cedido, cuando quiera que el número de familias establecidas en la colonia rebaje de cincuenta.”
- Que, prescindiendo de los contratos celebrados de acuerdo con el Decreto de 1921, podía otorgarse para fines de colonización la adjudicación definitiva de secciones baldías del terreno, cumpliéndose con los requisitos que se determinan en la Ley de Patrimonio Territorial del Estado. Mas, de acuerdo con esta Ley, para la adjudicación definitiva era necesario que se hallase cultivada la mitad de la región de que se tratase.
- Que aplicando literal y estrictamente los contratos de 1923 y 1926, era imposible llegar a una resolución satisfactoria ni para el Gobierno ni para los empresarios. De consiguiente, debía modificárselos.