



## EL PROCURADOR GENERAL DR. PEDRO LEOPOLDO NÚÑEZ

(NOVIEMBRE DE 1933 – JULIO DE 1934)

### HOJA DE VIDA

#### Lugar y fecha de nacimiento

Nacido en Quito, en 1891.

#### Instrucción

Se graduó de doctor en Jurisprudencia en la Universidad Central. Fue abogado, economista, catedrático universitario y hombre público.

#### Docencia

En el ámbito académico fue profesor de la Universidad Central, durante quince años y Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la misma universidad, en tres períodos.

#### Funciones y cargos

Primer Vocal de la Academia de Abogados, en dos períodos.  
Presidente de la Cámara de Agricultura de la I Zona, en dos períodos.

Procurador Síndico del Municipio de Quito desde 1923 a 1926; y, luego, en 1950.

Representante Ecuatoriano en el Consejo Consultivo de la Comisión Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

Ministro de Hacienda en tres ocasiones: 1926 a 1927; en 1931 y 1933.

Procurador General de la Nación entre 1933 y 1934.

Presidente del Banco Central en 1938; Presidente del Banco Hipotecario y del Banco de Fomento, de 1939 a 1948, con algunas interrupciones y Gobernador del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como representante del Ecuador, en 1947, 1948 y 1949.

Director Supremo del Partido Liberal Radical en 1947. Diputado por Pichincha a la Asamblea Constituyente de 1928 a 1929; Senador de la República y Vicepresidente del Senado en 1931. Fue también presidente del Círculo de la Prensa.

Secretario en la Segunda Junta de Gobierno de Ayora. Desempeñó las carteras de Previsión Social, Trabajo y Agricultura, y fue Ministro de Hacienda por tres ocasiones.

Pedro Leopoldo Núñez concurrió a la Asamblea Nacional Constituyente, que se reunió en Quito el 9 de octubre de 1928 y expidió la Constitución en marzo 26 de 1929.

#### Publicaciones

- “El proyecto de reformas a la ley moratoria”. Quito: Impreso por Manuel Piedra M.. 1919.
- “La función de policía en el derecho moderno”. Quito: Impreso por Manuel Piedra. 1921.
- “Alejandro Ponce Borja”. Quito: Talleres Gráficos Nacionales. 1946. 8 p. ; 25 cm. Tomado de la Revista Forense, tomo XXIX, No. 140.
- “Procuraduría General de la Nación. Informe que el Procurador General de la nación presenta al Congreso Nacional de 1934.” Quito: Talleres Tipográficos Nacionales. 1934.

## SUS ACCIONES COMO PROCURADOR

**E**l 22 de noviembre de 1933, el H. Congreso Nacional designó para el cargo de Procurador General de la Nación al doctor Pedro Leopoldo Núñez, un prestigioso abogado, economista, catedrático universitario y hombre público, que para entonces se había desempeñado ya como Procurador Síndico del Municipio de Quito, entre 1923 y 1926. También había actuado como secretario en la Segunda Junta de Gobierno de la Revolución Juliana y había desempeñado con brillantez las carteras de Previsión Social, Trabajo y Agricultura. También había actuado como Ministro de Hacienda en tres ocasiones: entre 1926 y 1927, en 1931 y en 1933.

El 10 de agosto de 1934, al año siguiente de su elección como Procurador General de la Nación y en observancia de lo prescrito en la Ley, Núñez presentó a la legislatura su informe de labores. Comenzó por puntualizar que las funciones que le correspondían a la Procuraduría eran múltiples y complejas, como ya lo habían manifestado los señores Procuradores que le antecedieron. Luego, exponía que en los respectivos índices y cuadros estaban enunciados todos los asuntos en que había intervenido, comprendiendo también lo tramitado desde la fecha del último informe anual.

Evaluando las responsabilidades asignadas al cargo que desempeñaba, manifestó entonces:

*“Las diversas cuestiones que los Ministerios y el H. Consejo de Estado encomiendan al estudio del Procurador, en general tienen verdadera significación, por la naturaleza del concepto jurídico o por la cuantía de los intereses que se ventilan; y requieren un examen prolijo de tantas leyes dispersas sobre los distintos ramos administrativos. La legislación ecuatoriana ha cambiado notablemente en estos últimos tiempos, desde la Carta Fundamental; y entre las nuevas leyes, las antiguas o sus reformas no existe a veces la debida concatenación y concordancia. Subsisten disposiciones que no se compaginan bien con los nuevos sistemas; y por la oscuridad o deficiencia de la ley y aún la falta de normas positivas sobre varias materias, resulta muy delicado y difícil armonizar satisfactoriamente el derecho escrito, la justicia y la equidad en que deben fundarse las resoluciones gubernativas, para que sean efectivos los derechos de los asociados y del Estado.”*

Recordaba a los legisladores que, además de esas responsabilidades asignadas directamente a la Procuraduría por su propia ley, existían otras implícitas e indirectas situadas en otros cuerpos legales. Así, que el Artículo 55 de la Ley Orgánica de Hacienda, decía:

*“No se harán contratos ni se contraerán obligaciones que exijan egresos de fondos públicos, sin que conste la respectiva asignación legal que autorice el egreso, o sin que hubiere disponible un saldo de anteriores contratos y obligaciones suficiente para el pago completo del contrato u obligación proyectados”.*

*“Los contratos para obras públicas u otros análogos, que han de pagarse con las rentas generales, y cuya ejecución deba durar más de un año fiscal, pueden celebrarse si el Presupuesto del año corriente contiene una partida disponible suficiente para cubrir el costo de la parte que debiera ejecutarse en el año. Los contratos de esta clase, requerirán asignación en el Presupuesto de cada año para cubrir el costo de la obra que se ha de completar en el respectivo año fiscal”.*

*“Será requisito previo a la celebración de todo contrato que exceda de mil sucres y que entrañe egresos de fondos públicos, un informe razonado del Contralor General, que manifieste que existen o existirán disponibles los fondos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que vayan a contraerse, dentro de los plazos propuestos para dicho cumplimiento”.*

Enfatizaba que la aplicación de este artículo ofrecía serias dudas y dificultades y que, en la práctica, no se había adoptado un criterio uniforme

■ El Dr. Pedro Leopoldo Núñez (atrás, primero a la der.) en la Asamblea Liberal Radical. Quito, 1928. (Foto: AHBCE).





■ Un grupo de intelectuales y políticos fotografiados en Quito, en 1920. Desde la izq., entre otros: José María Velasco Ibarra, N. N., Julio A. Egas, Pío Jaramillo Alvarado, Rodrigo Jácome Moscoso, Julio Enrique Moreno, Nicolás Jiménez, Gonzalo Zaldumbide, Homero Viteri Lafronte, Juan León Mera Iturralde y Pedro Leopoldo Núñez. (Foto: AHBCE).

para ello. Si el pensamiento del Legislador era el de que no se invirtieran ni comprometieran los fondos públicos sino de acuerdo con las partidas que señala anualmente el Presupuesto, la excepción o salvedad del inciso 2º debiera referirse sólo a los contratos o pagos que se verificasen en virtud de una disposición expresa del Congreso; y para todos los demás debía exigirse que hubiera disponible la asignación para el pago completo en el año fiscal. De otro modo, decía el Procurador, bastaría que el Ejecutivo proveyese una pequeña cantidad para un dividendo inmediato y después el Congreso tendría que suministrar forzosamente los fondos necesarios, aunque fueran cuantiosos o no encontrara conveniente el gasto.

A su entender, la cuestión revestía todavía más gravedad, por las responsabilidades y nulidad del contrato que consignaba el artículo 56 de la propia Ley. Por ello, resultaba imprescindible precisar el propósito restrictivo del artículo transcrito.

Agregaba también que existían otras cuestiones fundamentales atinentes a la facultad misma del Poder Ejecutivo para contratar. Y se preguntaba: “¿Qué clase de contratos requieren autorización del Poder Legislativo y qué contratos pueden el Poder Ejecutivo celebrar por sí solo?”, respondiendo él mismo, a renglón seguido:

“Los contratos versan sobre muy diferentes objetos; y al correlacionar las reglas del Código Civil con algunas leyes administrativas, surgen muchos conflictos que es indispensable los defina el Legislador. Citaré como ejemplos unos casos que ya se han presentado.

Si un Decreto Legislativo señala solamente en términos generales las condiciones para un contrato de obras públicas u otro análogo, una vez celebrado el contrato y puesto en ejecución, ¿podrá modificarlo el Ejecutivo de acuerdo con el empresario? Si el Decreto contiene especificaciones detalladas; ¿carecerá de facultades el Ejecutivo para adicionar o suprimir algo? ¿Tendrá atribuciones suficientes el Ejecutivo para la rescisión o resolución, por mutuo consentimiento con los contratantes, sin que intervenga el Congreso?”

■ Sesión Solemne en el Círculo de la Prensa, en Quito, h.1940. En la mesa directiva, Homero Viteri Lafronte, Carlos Landázuri V., Gustavo Pinto, Pedro Leopoldo Núñez y Alfredo Albornoz Sánchez. (Foto: AHBCE).





■ Isidro Ayora y Pedro Leopoldo Núñez, fotografiados en Quito, en 1968. (Foto: AHBCE).

Con la misma intención aclaratoria, planteaba otro caso problemático: “En una reclamación de perjuicios intentada administrativamente o por la vía judicial, ¿puede transigir el Ejecutivo?” Y precisaba que estas preguntas tenían que ver con casos concretos, “como los asuntos surgidos con la Compañía Alemana, por el Muelle-Aduana de Guayaquil; con la White, por las obras de Saneamiento; en los reclamos de los señores Dobbie y Simons, por la construcción de los ferrocarriles Quito-Esmeraldas y Sibambe-Cuenca; en los de “Orenstein & Koppel”, por los trabajos de estos mismos ferrocarriles; de la familia Parra, por perjuicios con las obras del Saneamiento; y así otros análogos.”

A este propósito, recordaba que el doctor Manuel Cabeza de Vaca, primer Procurador General de la Nación, había expresado en uno de sus informes, como doctrina o tesis general, lo siguiente:

*“El Estado tiene la plenitud de la personalidad civil, y al Poder Ejecutivo corresponde la representación del Estado, dentro de la esfera de atribuciones que le señalan las leyes, pudiendo, por lo mismo, celebrar todos aquellos contratos para los cuales la ley no exige el cumplimiento de una formalidad especial. Si la ley, para ciertos contratos, exige el cumplimiento de una formalidad especial, es claro que mientras no se cumpla con esa formalidad no puede procederse a la celebración de dicho contrato. Mas, si la ley no ha exigido para determinado contrato el cumplimiento de alguna especial formalidad, el Poder Ejecutivo, en tesis general, puede celebrarlo libremente”.*

Igualmente, respecto de transacciones, señalaba que el mismo Procurador Cabeza de Vaca había citado estos dos artículos del Código Civil: Art. 2.429: “No puede transigir sino la persona capaz de disponer de los objetos comprendidos en la transacción”. –Art. 2.430- “Todo mandatario necesitará de poder especial para transigir. En este poder se especificarán los bienes, derechos y acciones sobre que se quiera transigir”. Y que al dictaminar en lo de la South American Development Co., había dicho: “Que el señor Ministro de Obras Públicas necesitaba de poder especial, es decir de autorización legislativa especial para transigir, es evidente; y cabalmente por esta razón se dictó el Decreto Legislativo de 1913”.

Para abundar más en estos razonamientos, citaba también a otro ilustre Procurador General, el doctor Abelardo Montalvo, quien, en dictámenes sobre el Muelle-Aduana de Guayaquil y obras de la White, había llegado a estas conclusiones: “Tanto la nulidad, rescisión o resolución por mutuo consentimiento de los contratantes como en su caso, las modificaciones que fueren acordadas, deben ser sometidas a la aprobación del Congreso, por lo dispuesto en el número 5º del artículo 48 de la Constitución”. E indicaba que esta disposición constitucional prescribía, entre las atribuciones y deberes del Poder Legislativo dividido en Cámaras, la siguiente: “Conocer de los contratos de empréstito, garantías y otros que comprometan el crédito nacional, los cuales no se llevarán a ejecución sino aprobados por el Congreso”.

Precisamente en lo referido a los empréstitos, señalaba que, pese al artículo transcrito, que parecía concluyente, la verdad era que no bastaba para todos los casos, puesto que había una clase de empréstitos, para cubrir o saldar el déficit presupuestario, llamados créditos o deuda flotante o préstamos de ejercicio, que no estaban incluidos en esa disposición y que podría el Ejecutivo contraer tales obligaciones.

Otro campo de conflictos legales que encontraba el Procurador General era el de adjudicación de tierras baldías. En este campo, decía que la Ley de Patrimonio Territorial del Estado estatuyó que “el Poder Ejecutivo puede hacer adjudicaciones de tierras baldías, en la extensión que juzgare conveniente, por medio de contratos”. Pero, por su parte, la Constitución Política, declaraba ser atribución del Poder Legislativo “acordar la administración de los bienes del Estado y autorizar su enajenación” (artículo 48, N° 7). De ahí que, tomando en cuenta que las concesiones de terrenos extensos habían sido otorgadas por el Congreso, se sostenía que era a él a quien correspondía adjudicar, conceder o autorizar la enajenación de las tierras del Estado más allá del número de hectáreas que fijaban las leyes secundarias y se había llegado a juzgar indispensable que aquellos contratos fueran conocidos y aprobados por el Poder Legislativo.

Explicaba que, ante esas numerosas dudas existentes, y en busca de asegurar la validez de los contratos, la

Procuraduría había impuesto el criterio de que era necesaria la autorización legislativa, salvo casos en que por preceptos de la ley no se hallare ser de rigor este procedimiento. Por lo mismo, juzgaba inaplazable que el H. Congreso Nacional, mirando las convenientes públicas y buscando crear una apropiada libertad de acción administrativa, dictase las normas que evitaran o remediaran las controversias existentes o las futuras.

También se refirió el Procurador en su informe al plan de desarrollo de las industrias nacionales, para lo cual el Congreso de 1921 expidiera un decreto que autorizaba al Poder Ejecutivo para conceder exoneraciones de impuestos, por un plazo de dos a diez años, a quienes trataran de establecer nuevas industrias o fueran propietarios de industrias ya existentes. Afirmaba al respecto:

*“Estas concesiones significan una excepción al principio general que rige los gravámenes o impuestos según su base contributiva; y es natural que, por tratarse de excepción, el plazo nunca exceda del tiempo prefijado en la ley, sin que el Ejecutivo pueda extenderlo ni a título de prórroga, ni menos de nuevas concesiones a una misma industria por ampliaciones o mejoras en su empresa, o por cambio de propietarios, o de variaciones en la forma de explotar el negocio. Pero hay una marcada tendencia a que se prescindiera de este plazo limitativo y ojalá el H. Congreso lo precisara.”*

Pasando ya al ámbito estricto de su acción administrativa, señalaba que entre las atribuciones y deberes del Procurador, constaban éstas: *“Hacer los estudios jurídicos necesarios, presentar los informes respectivos y redactar o aprobar la redacción de los proyectos o minutas de los contratos que, a nombre de la Nación o el Fisco, mandaren celebrar el Congreso o el Poder Ejecutivo”*. Y anotaba que era posible que ocurriera una contradicción de puntos de vista entre el Procurador y el Ministerio del Ramo, respecto de condiciones o cláusulas esenciales de un contrato, conveniencia para los intereses públicos o aún asuntos de forma, trámite o derecho sustantivo. Y para un caso tal se preguntaba: *“¿el Procurador tendrá la facultad y quizá la obligación de abstenerse de aprobar o redactar la minuta; o al contrario, si el Gobierno no acepta las observaciones, deberá expresar su aprobación aunque su criterio sea adverso? ... Y si por descuido o deliberada intención se omite este requisito exigido por la ley, de que apruebe o redacte la minuta el Procurador, ¿el contrato será válido, o no surtiría efecto, o qué otra consecuencia se desprende?”*

Como puede verse, se trataba de reflexiones de fondo, que apuntaban a mostrar la necesidad de una ley expresa, que resolviese todos esos problemas teóricos posibles, para en el futuro evitar complicaciones en el orden político-administrativo o en el terreno judicial.

De otro lado, el Procurador recordaba a los legisladores que el proyecto que determinaba cuál era el funcionario que debía subrogar al Procurador en caso de falta o impedimento, había sido aprobado ya en ambas Cámaras y hacía votos porque ojalá se convirtiera en ley en breve tiempo, lo que evitaría los retardos en los incidentes administrativos y en las actuaciones judiciales.

Finalmente, proclamaba su entrega a la causa del país, a través de su labor como Procurador General de la Nación, y lo hacía en términos de gran sinceridad republicana, diciendo:

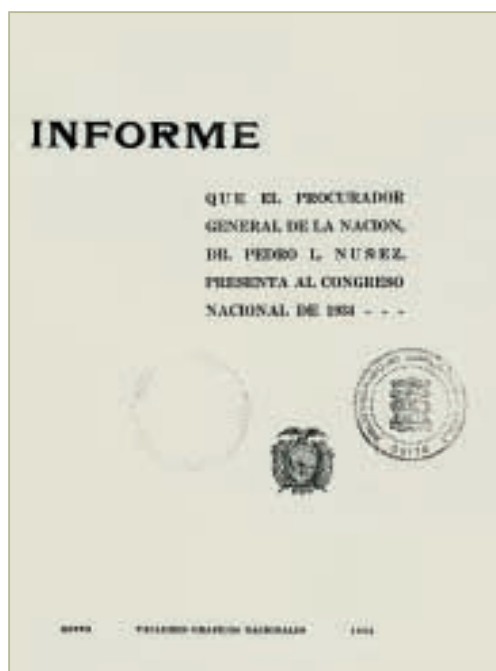
*“En cumplimiento de los deberes inherentes al cargo, he puesto todo cuidado en el estudio de los contratos que acuerda celebrar el Poder Ejecutivo. Con frecuencia ha visto el país defraudados sus anhelos de obras públicas y de adquisiciones o compromisos valiosos, por falta de seriedad o de buena fe en algunos de los que contratan con el Gobierno. La mayor previsión no logra impedir que los contratos se conviertan en pleitos interminables en cualquier género de negocios; y no es raro que al andar del tiempo resulten poco eficaces las seguridades que se toman para el objeto, por la infinidad de subterfugios de que se valen las personas inescrupulosas para eludir las*



■ El Dr. Pedro Leopoldo Núñez, tercer Procurador General de la Nación.

■ El Ministro de Hacienda Pedro Leopoldo Núñez (al centro) y la Misión Kemmerer, en 1926.





■ Portada del informe del Procurador Núñez al Congreso Nacional.

*obligaciones. Por esto, y siquiera en lo que me permiten mis posibilidades, he procurado con esmero precautelar los intereses nacionales, haciendo observaciones o sugerencias, no sólo en lo relativo a los requisitos de forma o a los conceptos de orden jurídico, sino también en cuanto a la conveniencia de las estipulaciones, en varios contratos de relativa magnitud.”*

Más adelante agregaba que se había vuelto harto enojosa la defensa del Fisco en los juicios ante los Tribunales o en las reclamaciones de carácter administrativo, dado que el bien público era una entelequia, pues los “intereses de todos” no lo eran de nadie individualmente, mientras que los intereses privados estaban apoyados por personas que contaban con influencias y otros medios para su triunfo. Pero anunciaba que precisamente esa desigualdad de condiciones lo había llevado a afincarse en su voluntad de defender con tesón los fondos del Erario, que provienen de la colectividad y en su legítimo beneficio debían invertirse. Y ponía como ejemplo unos pocos asuntos que eran de notoria importancia nacional: uno, el contrato celebrado por el Gobierno con la *South American Development Company*, con fecha 24 de noviembre de 1933 y publicado en el Registro Oficial N° 65 de 9 de enero de 1934, para lo cual enfatizaba que la Procuraduría había consultado muy prolijamente la multitud de antecedentes, documentos y requisitos exigidos por el Decreto Legislativo

que dispuso esa contratación reformativa de la anterior, por lo cual el Ministerio de Obras Públicas había emitido frases de abierto reconocimiento.

El Procurador General relataba también otros caos en que había intervenido para defender los recursos públicos ante las ambiciones desmedidas de contratistas particulares. Uno de ellos era el de la “Compañía White Drummond”, contratista de las obras del saneamiento de Guayaquil, quien, alegando insuficiencia de las partidas presupuestarias y otros motivos secundarios, anunció al Gobierno que en treinta días se retiraría o separaría de la dirección y ejecución de aquellas obras y de todos los asuntos relacionados con las mismas, pidiendo que el Gobierno asumiera inmediatamente la administración de los trabajos. El Gobierno rechazó esas inculpaciones, pero, buscando evitar un agravamiento de la situación, entró en negociaciones con la Compañía, llegando a convenir en un arreglo criticado por la Procuraduría.

Como el trámite de este contrato se demorara en el Consejo de Estado, la White entabló una demanda para que se constituyera el Tribunal arbitral que conociera de la resolución del contrato de 1927, ante lo cual se inhibieron el Juez de Letras de Guayaquil y el Presidente de la Corte Suprema, debiendo dirimirse la competencia. Entretanto, la White consiguió que uno de los Alcaldes Cantonales de Guayaquil dispusiera la entrega judicial de los materiales y más objetos de la obra a un depositario indicado por la Compañía, ante lo cual el Gobierno, de acuerdo con la Procuraduría, convino en la entrega de dichos materiales a un empleado fiscal, a fin de que esta medida precaria permitiera la continuación de las obras y evitara un perjuicio mayor a la ciudad y al Fisco.

En fin, otro juicio en que intervino la Procuraduría fue aquel planteado, ante el Juzgado Tercero de Letras de Pichincha, en julio de 1913, por el rico terrateniente Coronel Juan Manuel Lasso, quien demandó al Fisco el pago de S/.56.000,00 por supuestos perjuicios sufridos en el arrendamiento de las haciendas de “El Carmen Antiguo” a la Junta de Asistencia Pública. La sentencia de primera instancia fue desfavorable al Fisco; pero la segunda Sala de la Corte Superior revocó el fallo, el 23 de febrero de 1933, declarando sin lugar la demanda.

Un último párrafo de la exposición del Procurador Núñez fue destinado a la situación que tenían al momento los juicios arbitrales. Decía que “*con tantas excepciones y distingos admitidos en la jurisprudencia y en los contratos*” iba devaluándose la disposición del Art. 82, numeral 4º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que prohibía someter a juicio de árbitros las demandas que tuvieran que ver con asuntos en los que fuera parte el Ministerio Público. Y por lo mismo encarecía a los legisladores atender su petición hecha y reiterada en años anteriores, para que se reafirmase esa prohibición, toda vez que la realidad había demostrado que era preferible dar al Fisco amplia libertad para ejercer la defensa de acuerdo con las reglas generales.