



## EL PROCURADOR GENERAL DR. AURELIO BAYAS ARGUDO

(AGOSTO DE 1934 – ENERO DE 1936)

## HOJA DE VIDA

### Lugar y fecha de nacimiento

Azogues, Provincia del Cañar, el 12 de noviembre de 1886. Falleció el 16 de Mayo de 1950, de 63 de edad.

### Instrucción

Secundaria, en el Colegio Nacional “Juan Bautista Vásquez”. En 1908, se incorporó de Abogado y Doctor en Jurisprudencia, en la Universidad de Cuenca, cuando ya era conocido como poeta, literato y político.

### Funciones y cargos

Periodista y coeditor de las revistas literarias “Lapizlázuli” y “Altos Relieves” (1907-1908). Concejal y Vicepresidente del Ayuntamiento cuencano, en 1908. Juez de Letras, 1909. Agente Fiscal de la Tercera Judicatura de Letras del Guayas.

Diputado por el Cañar, en 1914. Ministro Juez de la Corte

Superior de Justicia de Guayaquil (1915-18), y Presidente del Tribunal. Concejal del Cantón Guayaquil, en 1919. Alcalde Cantonal de Guayaquil, en 1928. Vocal de la Junta Suprema del Liberalismo. Miembro del Colegio de Abogados de Quito. Diputado por el Azuay, en 1929.

Procurador General de la Nación (1934-1935).

Ministro de Gobierno en la dictadura de Páez (1936). Ministro Plenipotenciario y Encargado de Negocios en México, en 1937. También fue Ministro Juez de la Corte Suprema de Justicia, en 1942, y Presidente de dicho Tribunal, en 1944. En tal calidad, presidió el Consejo de Estado hasta la revolución del 28 de Mayo de ese año.

Presidente del Tribunal de Menores y Jefe de la Asesoría Jurídica del Banco Nacional de Fomento en Guayaquil, en 1947.

### Publicaciones

Artículos literarios en las publicaciones: Revista Cuencana, Guayaquil Artístico, Altos Relieves (Quito); Lapizlázuli (Cuenca); Amenidades (Guayaquil); Acuarelas (Cuenca); La alianza Obrera (Cuenca); Revista Literaria Juan Montalvo (Guayaquil); El Derecho (Quito).

# SUS ACCIONES COMO PROCURADOR

**E**n agosto de 1934 fue designado por el Congreso Nacional como nuevo Procurador General de la Nación el doctor Aurelio Bayas Argudo, un abogado, político y literato de prestigio. En julio de 1935, un año más tarde de su elección como Procurador General, el doctor Bayas presentó su informe al H. Congreso Nacional, del que podemos destacar los siguientes puntos:

## Opiniones sobre el marco institucional

Según el Procurador Bayas, el Decreto Supremo de 1º de agosto de 1928, que creó la Procuraduría General de la Nación, atribuyó a esta la representación y el patrocinio del Estado y le confirió un cúmulo de funciones inherentes a aquellas dos primordiales. En su opinión,

*“a virtud de dicho Decreto Supremo, el Procurador sustituye al antiguo Defensor del Fisco, en la defensa de los juicios; es el representante judicial de la Nación, al cual, necesariamente, debe citarse las demandas contra esta, y el Consultor Jurídico del Gobierno. Su acción está, pues, lejos del campo político en que se desenvuelve la gubernativa, y su ingerencia en el Gobierno se limita a las cuestiones de derecho interno, constituyendo así un organismo técnico e independiente, que hace tiempo debió existir, para la efectividad de la defensa de los derechos e intereses del Estado, la uniformidad del criterio jurídico en esta materia y la concentración de actividades, antes diseminadas, sin plan de acción ni la responsabilidad de vida”.*

En su informe, el Procurador destacó que la Asamblea Nacional de 1928-1929, al expedir la Constitución Política, reafirmó la creación de la Procuraduría General de la Nación, le concedió el ejercicio del Ministerio Público y prescribió la expedición de una Ley, todavía no dictada, para normar y regular dicho ejercicio. De otra parte, agregó, que la misma Constitución y algunas leyes secundarias le habían atribuido al Procurador *“una ingerencia que no (debía) tener, en ciertos órdenes de la actividad pública, porque ni responde a la misión que jurídicamente le compete, ni produce los resultados legítimos innecesarios que es preciso buscar”*. A modo de ejemplo, citaba su participación en el Consejo de Estado, con voto deliberativo, lo cual, en su criterio, no respondía a un criterio científico y ni siquiera lógico. *“El Procurador –decía Bayas– es el Consultor Jurídico del Gobierno, y, en lo que concierne a los actos jurídicos de éste, viene a estar vinculado con él, o por lo menos, debe estarlo y lo estará, necesariamente, cuando sus dictámenes sobre asuntos de orden técnico sean acogidos, como deben serlo. En tal concepto, está claro no es dable que forme parte del Consejo de Estado, entidad llamada a juzgar de determinados actos de aquél, y de cuestiones relacionadas con los derechos e intereses del Fisco, que muchas veces arrancan de las actividades del Procurador.”*

Igualmente contradictoria le parecía al Procurador Bayas la participación de la Procuraduría en la Junta de Crédito Público y Reclamos, a la que concurría como Asesor Legal. En su opinión, el Procurador era el *“Defensor de la Nación y del Fisco y, por tanto, de los intereses de éstos, en contraposición a los reclamos que contra ellos se promueva; mientras a la Junta le corresponde el papel de Juez, en la resolución de dichos reclamos, en ejercicio de la jurisdicción administrativa”*. Consiguientemente, opinaba que al Procurador debía oírse siempre y en todo reclamo presentado ante esta Junta, pero que *“la función que le corresponde no es la de Vocal que informa o aconseja; es la del funcionario que representa y patrocina. No es en el carácter de Asesor Jurídico que el Procurador de la Nación está llamado a intervenir en la expresada Junta, sino en el de Personero del Estado, que es la entidad contra quien se reclama. Su misión –concluía– no es, pues, la de aconsejar el fallo (sino) la de defender los derechos e intereses controvertidos”*.

Relievando la importancia de su institución, como entidad llamada a regular la vida jurídica del Estado, manifestaba que tal entidad estaba reconocida a ese momento por todas las naciones, sea cual fuese la forma de gobierno de cada una y aunque variara la modalidad formal y las atribuciones que se le confiaran en cada país.

■ El Dr. Aurelio Bayas Martínez y su hijo Aurelio Bayas Argudo, en Cuenca, en 1910. (Foto: AHBCE).



Concomitantemente con las apreciaciones teóricas antes expuestas, sobre el papel de la Procuraduría General de la Nación, el Procurador Bayas demostraba, a continuación, la necesidad que su institución tenía de contratar algunos abogados más, para que se consagraren “a una labor perenne, ardua y difícil, cual es la del estudio y solución de los problemas que surgen a cada momento en el decurso de la vida administrativa”. Y enfatizaba que eran tan crecidas y delicadas las cuestiones que se someten diariamente a este Departamento, que la simple revisión de ellas demandaba un tiempo mayor del que podían disponer un Jefe o un Secretario. El Procurador concluía expresando:

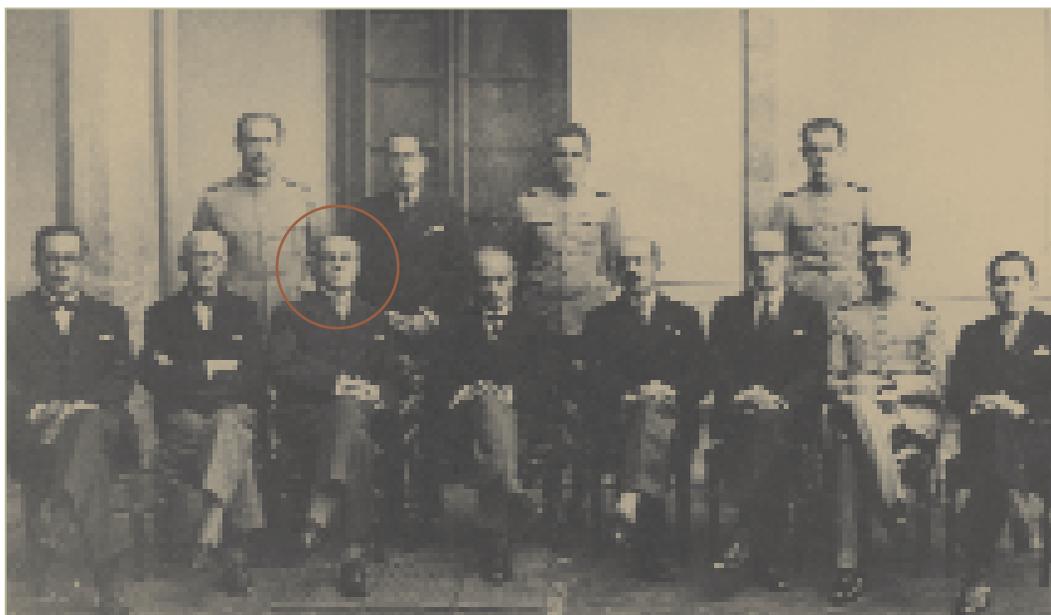
*“La defensa de los asuntos judiciales del Estado, y de todos aquellos que, por cualquier causa interesan a la Hacienda Pública, constituye labor ímproba, delicada y difícil, de enorme responsabilidad, que no es posible atender y desarrollar sin abogados auxiliares, ni siquiera en materia civil, menos, mucho menos en la criminal. Quedan tantos asuntos de este orden, y de otros, fuera del efectivo control y acción de la Procuraduría, como la mayor parte de los juicios coactivos y los que se suscitan de éstos, por falta de tiempo y de personal... ¿cómo es dable que pueda pensarse en la posibilidad siquiera de que un personal reducido a la más lamentable simplificación –Procurador y Secretario– ejerzan tantas y tan complicadas funciones?...no hay que engañarse, señores Legisladores; el mero esfuerzo, entusiasta y constante, resulta insuficiente; la labor agota el tiempo, pero el material de estudio no se agota. ¡valga una confesión honrada!”*

Además de esa razonada solicitud de aumento del personal de abogados de la Procuraduría, Bayas puntualizó que la acción de esta entidad requería urgentemente de la expedición de varias leyes, relativas a diversas actividades administrativas y judiciales del Estado.

En cuanto al ejercicio del Ministerio Público por el Procurador General de la Nación, el Ministro Fiscal de la Corte Suprema, los Ministros Fiscales de las Cortes Superiores, los Agentes Fiscales y los Defensores Públicos, consideraba indispensable “la ordenación de funciones y subordinación de funcionarios, con la debida interdependencia entre los de una misma sección, para la uniformidad del criterio y la eficiencia en los resultados”, agregando que esto, a su vez, exigía la definición de roles y jerarquías.

Retomando un tema planteado antes por el Procurador Abelardo Montalvo, exponía que la actuación de los Agentes Fiscales se desenvolvía “aislada, sin sujeción a nadie ni responsabilidad alguna”, y que lo propia podía decirse de la acción de los Defensores Públicos, cuyo número podía ser reducido y su designación sometida a las autoridades del Ministerio Público y no, como ocurría hasta entonces, a los Concejos Municipales, a los que veía como entidades extrañas, por su naturaleza y funciones, a dicho Ministerio Público.

■ Quito, 1935. Federico Páez con su gabinete. Entre otros, aparecen, desde la izq.: Teodoro Alvarado Garaicoa, José de Rubira Ramos, Aurelio Bayas, Federico Páez, Gral. Ángel Isaac Chiriboga, Carlos Zambrano Orejuela y N. Ayala. Atrás, el Coronel Virgilio Guerrero, Ministro de Previsión Social; el Secretario General del Gobierno, el Coronel Alberto Enriquez Gallo, Ministro de Defensa, y el edecán presidencial. (Foto: AHBCE).





■ Quito, 1936: el Ministro de Gobierno Aurelio Bayas, con sus colaboradores: Victor Oviedo, Luis Felipe Borja, Julio E. Moreno y varios más. (Foto: AHBCE).

Consideraba que si los Ministros Fiscales eran elegidos por el Congreso, los Agentes Fiscales deberían ser designados por la Procuraduría, mediante terna formada por el Ministro Fiscal y por la respectiva Corte Superior.

Estimaba que los Procuradores de Sucesiones y Agentes Judiciales, encargados de gestiones de la Hacienda Pública y otros Defensores Fiscales, deberían suprimirse en el sistema administrativo del País, quedando todos los asuntos de tal índole sometidos a los Agentes Fiscales, bajo el control de la Procuraduría de la Nación, y no, como hasta entonces, de la Dirección de Ingresos. Y pensaba que lo mismo debía hacerse con los asuntos de la Asistencia Pública, donde deberían suprimirse a los personeros de esta entidad, para ser reemplazados por los Agentes y Ministros Fiscales. En fin, respaldando estas opiniones suyas, afirmaba:

*“Un solo organismo, una sola entidad, a cuyo cargo esté la representación, patrocinio y asistencia del Estado y de las Instituciones Fiscales, es lo que aconseja la ciencia, lo que practican las naciones de ponderada cultura, y lo que requiere la razón de ser de la Procuraduría de la Nación”.*

Ya en el plano práctico, reclamaba amplias potestades para la Procuraduría de la Nación en lo atinente a la defensa del Fisco, que pensaba no debía estar subordinada ni dependiente de los Ministerios de Estado. Agregaba: *“hoy, por ejemplo, éstos deben dar las instrucciones para la defensa, y ello resulta no sólo molesto para el Procurador, sino estéril casi siempre, cuando no contraproducente para los intereses de cuya gestión y defensa se trata”.*

Para una mayor efectividad en las labores encargadas a la Procuraduría, estimaba que era *“indispensable la formación del correspondiente archivo, en el que consten todos los documentos y títulos de dominio, derechos, etc. del Estado, hoy en diversas dependencias, inclusive, la Dirección del Tesoro”.*

En cuanto hace referencia a los dictámenes de la Procuraduría, Aurelio Bayas estimaba que estos debían ser necesariamente acogidos por el Gobierno, enfatizando que aquellos referidos a cuestiones jurídicas, no sólo merecían ser considerados como dictámenes, “sino tener el carácter de resoluciones, obligatorias como tales”, en busca de uniformar el criterio gubernamental sobre materias legales y de valorar la jurisprudencia como norma en los procedimientos administrativos, precisamente para superar el viejo estilo de imponer las conveniencias del momento político sobre las razones legales.

■ Otra fotografía del Ing. Federico Páez con su gabinete: coronel Alberto Enríquez Gallo, N.N., Aurelio Bayas, Federico Páez, Ángel Isaac Chiriboga. Atrás el coronel Virgilio Guerrero y el Secretario General del Gobierno. (Foto: AHBCE).



Abundando en este razonamiento, agregaba que la Procuraduría era la única entidad pública capacitada, por sus conocimientos e independencia profesional, para mantener la jurisprudencia administrativa en las actividades del Gobierno, “cuyo personal, especialmente político, está llamado a la perenne renovación, con el consiguiente cambio de modalidades y de criterios”. Por ello, consideraba que sería útil que los Ministerios de Estado pudieran recurrir al Consejo de Estado, en caso de hallarse disconformes con las resoluciones del Procurador, pero que en punto a opinión sobre asuntos jurídicos era indispensable que la actuación pública estuviese subordinada a la técnica profesional de la Procuraduría, de modo que prevaleciera el saber, la moral y la justicia, sobre las conveniencias políticas y los intereses de círculo.

En conclusión, manifestaba que la Procuraduría de la Nación era una institución de enorme valía “porque representando como representa al Estado, en cuanto éste es persona jurídica susceptible de ejercer derechos y de contraer obligaciones, tiene sobre sí una función eminente, pero amplia y difícil. Preciso es darle, por decoro nacional, toda la dignidad, toda la independencia, todo el apoyo material y moral que requiere el ejercicio de sus funciones”.

Para cerrar su informe, el Procurador reconocía la inteligente y entusiasta actuación del señor doctor Heleodoro M. Torres, Secretario del Departamento, quien había consagrado su atención a un trabajo esforzado y eficiente al servicio de la Procuraduría y de la Nación en general.



■ El Ministro de Gobierno Aurelio Bayas es capturado por los soldados sublevados del Regimiento de Artillería “Tarqui”, durante la sangrienta “Rebelión de las cuatro horas”, en noviembre de 1936, ocasión en que los rebeldes mataron a sus oficiales y estuvieron a punto de eliminar a Bayas.

## Creación del Departamento de Patrocinio del Estado

El doctor Bayas permaneció como Procurador General de la Nación hasta el mes de enero de 1936. En el interin, se estableció en el país la Jefatura Suprema del Ing. Federico Páez, con quien Bayas mantenía estrecha amistad, al punto de convertirse luego en su Ministro de Gobierno. Eso explica la presteza con que el Jefe Supremo atendió la sugerencia hecha al poder público por la Procuraduría General de la Nación, creando así el Departamento de Patrocinio del Estado, por Decreto Supremo N° 23, de 14 de octubre de 1935. El nuevo Departamento fue adscrito al Ministerio de Gobierno y como su jefe máximo se designó al Procurador General de la Nación.

Los deberes y atribuciones asignados a la nueva Entidad fueron los siguientes:

- a. Comparecer en cualquier instancia y ante cualquier Juez o Tribunal por iniciativa propia o por resolución del Poder Ejecutivo en los juicios que interesen a la Hacienda Pública;
- b. Reclamar judicialmente de terceros los bienes y demás intereses fiscales, e informar del curso y estado de los juicios que se sigan a nombre de la Nación;
- c. 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 del Fisco, mandaren celebrar el Congreso o el Poder Ejecutivo;
- d. Presentar informes relativos a los asuntos en que tengan interés la Nación o el Fisco, cuando lo solicitaren el Congreso o cualquiera de los Ministros de Estado;
- e. Informarse del estado de los bienes y del curso de los contratos y obras nacionales, y dar parte de lo que observare a quien corresponda, para que se dicten las medidas convenientes al interés público;
- f. Concurrir al Consejo de Estado para dar los informes que se le pidieran;
- g. Dar el dictamen que cualesquiera de los Ministros de Estado solicitare sobre la inteligencia o aplicación de una ley en cualquier asunto relacionado con el interés público;
- h. Informar anualmente al Congreso acerca de sus gestiones, indicando lo que estimare conveniente para la mejor defensa de los intereses que le están encomendados;
- i. Ejercer las funciones que por ley le corresponden al defensor del Fisco.

## Los efectos de la nueva organización administrativa

Al crearse el Departamento de Patrocinio del Estado, adscrito al Ministerio de Gobierno, se produjeron dos efectos significativos en la vida de la antigua Procuraduría General de la Nación, a saber: por una parte la ampliación de sus responsabilidades institucionales, que ahora pasaron a abarcar también el control de todos los asuntos referidos al Ministerio Público, a los Agentes Fiscales y demás responsables de asuntos de defensa de los intereses del Fisco; y por otra parte, la disminución de su jerarquía institucional y la pérdida de su autonomía.

En cuanto a lo primero, quedaron bajo la autoridad del Procurador General de la Nación todos los Agentes y funcionarios Fiscales que tuvieran que ver con la defensa judicial y la promoción jurídica de los intereses del Estado, pero la Procuraduría sufrió un menoscabo con la inscripción del nuevo departamento al Ministerio de Gobierno, lo que le quitaba autonomía. Y se agregaba el hecho de que el Procurador General de la Nación ya no era designado por el H. Congreso Nacional, sino por el Ministro de Gobierno (el más político de los Ministros de Estado).

Un hecho positivo del Decreto en mención fue la disposición de que los jueces y tribunales de justicia no conocieran las acciones civiles contra la Nación y las instituciones fiscales del Estado, sin que se justificara una previa reclamación administrativa de los derechos controvertidos, ante los funcionarios correspondientes, y el haber ocurrido una denegación de por parte de éstos. Igualmente, en el Decreto Supremo se amplió el término para contestar las demandas contra el Estado, conforme lo había solicitado el anterior Procurador General, doctor Aurelio Bayas. Lo que se buscaba era otorgar prerrogativas especiales a la Nación para defensa de los intereses colectivos, que se consideraban superiores a los derechos de interés personal que se reclamaran. Esto tenía singular importancia, puesto que la Procuraduría General de la Nación tenía ya una activa intervención en la defensa de los intereses fiscales, como lo demuestra el hecho de que únicamente en los dos últimos años (1935 y 1936) había participado directamente en 119 juicios de importancia, tanto por su cuantía como por la misma naturaleza de las cuestiones en controversia. Y su gestión había sido tan eficiente que muchos de esos juicios habían concluido ya de modo favorable a la Nación. Adicionalmente, la Procuraduría había intervenido en 52 juicios por medio de los Ministros y Agentes Fiscales, y en otros 158, por medio de las Tesorerías de Hacienda y Colecturías de Aduana.



■ Quito, 1940: Aurelio Bayas y Carlos Zambrano Orejuela (der.) en el hipódromo de La Carolina. (Foto: AHBCE).