

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
Facultad de Derecho



CRECIMIENTO DEL EJECUTIVO DURANTE EL PERIODO
1919-1930

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO DE
BACHILLER EN DERECHO

LILIANA PLACENCIA RUBIÑOS

LIMA PERU

1985

A mis padres

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I: 1. UBICACION HISTORICA DEL ONCENIO

1.1. Política Económica

1.1.1. Generalidades

1.1.2. Costo Público

1.2. Estructuración Social

1.3. El Estado

CAPITULO II: 2. CRECIMIENTO DEL ORGANO EJECUTIVO DURANTE EL
PERIODO 1919-1930

2.1. Generalidades

2.2. Sustento Ideológico

2.3. Estructura Orgánica Inmediata del Po -

-IV-

der Ejecutivo

2.3.1. Descripción

2.3.2. Funcionamiento Administrativo

2.4. Estructura Orgánica mediata del Poder Ejecutivo

2.4.1. Descripción

2.4.2. Funcionamiento Administrativo

2.4.2.1. Ministerio de Hacienda y Comercio

2.4.2.2. Ministerio de Fomento

a. Dirección de Minas y Petróleos

CAPITULO III: 3. ADMINISTRACION MINERA

3.1. Generalidades

3.2. Sinopsis de Legislación Minera Peruana

3.3. Legislación Minera del período en estudio

3.3.1. Concesión Minera

3.3.1.1. Naturaleza Jurídica

3.3.1.2. Sujeto

a. Capacidad

b. Bases

c. Derechos

d. Obligaciones

3.3.1.3. Objeto

-V-

- a. Otorgamiento
- b. Administración
- c. Trámite
- d. Limitación
 - Mensura Concesión
 - Número de las Concesiones
- e. Clases
- f. Caducidad

3.3.2. Transferencia Minera

- 3.3.2.1. Análisis Jurídico-Histórico de los Contratos - de Transferencia Minera

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La inserción del Derecho en su contexto social constituye un enfoque novedoso porque, cambia la concepción del Derecho. - Hasta el siglo XIX se había manejado la idea que la esencia del Derecho reside en su construcción meramente formal. Actualmente asistimos a una nueva concepción del Derecho que plantea la realidad como fuente de todo Derecho. El tratamiento de temas clásicos de Derecho se realiza en consideración de variables económicas, sociales y políticas. Sin embargo, no se puede perder de vista, el peso específico del Derecho. Al respecto dice el doctor Fernando de Trazegnies:

"...La especificidad del Derecho no se define por sí misma, sino que consiste precisamente en la función específica que le corresponde dentro de una estructura social determinada; no especificidades en abstracto si

-VII-

no en el seno de la totalidad social y es sólo así que puede ser comprendida la verdadera naturaleza (función) del Derecho". (1)

Es así que en esta concepción, ubicamos nuestro trabajo de investigación, que no busca, definitivamente, estudiar al Derecho en niveles meramente abstractos.

El análisis jurídico del carácter del crecimiento del aparato estatal de un período histórico determinado, ha sido poco manejado. El análisis de las cuestiones estatales requiere una variedad de planos y enfoques. Relegando, por cierto injustamente, el plano jurídico. Es decir, no se considera que el poder del Estado es esencialmente político-jurídico.

La capacidad de creación de nuevos órganos, se vio facilitada por la concepción de identificación de Estado y Derecho, la cual, se ubica a principios del siglo pasado, de manera que el Estado generó regularmente normatividad, preparando el camino a la estructuración de su propio aparato.

Sin embargo, el crecimiento del aparato estatal, como tal, es un fenómeno que aparece a principios de nuestro siglo como consecuencia de la concepción de un Estado, que deja de ser el policía-garante de la libertad e igualdad de las per-

(1) TRAZEGNIES, Fernando de, "Filosofía del Derecho", Materiales de Enseñanza, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa de Derecho, 1973, p. 15.

-VIII-

sonas en la sociedad, y se convierte en el principal promotor de la prestación de servicios a las mismas; y en consecuencia ampliando, el aparato estatal que implementaba los nuevos servicios.

El crecimiento estatal tiende a incrementarse. Una mirada al mundo actual confirma dicha tendencia, pues, no sólo los países socialistas, sino los países occidentales son testigos de un crecimiento aparacional del Estado, a tal punto que muchos Estados europeos son conducidos por una administración altamente tecnificada denominada burocracia. Dice el doctor Marcial Rubio.

"Los aspectos orgánicos de los Estados han variado sustantivamente durante este siglo, desarrollándose y creciendo en complejidad. Este es un fenómeno general, al margen de las características de cada país tanto en su grado de desarrollo como en la orientación ideológica que pondera. En este sentido, podemos decir que el crecimiento del Estado es una tendencia general y permanente en el mundo actual". (2)

El crecimiento del aparato del Estado tiene un basamento teórico-constitucional, que se puede sintetizar en los siguiente: "La potestad del Estado es la capacidad de auto-organización del Estado, de tal manera que posea la totalidad de las funciones estatales, y por lo tanto la capacidad de dominar todas y cada uno de sus órganos estructurales". (3)

(2) RUBIO, Marcial, "El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho", Lima Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1984, p. 43.

(3) CARRE de MALBERG, R. "Teoría del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, 1948, Capítulo II, de la Potestad del Estado, p. 165.

-IX-

La potestad del Estado no depende de la mayor o menor cantidad de aparatos estatales, lo importante es la dominación de la totalidad de los órganos estatales. Las funciones estatales servirán para la diversificación del ejercicio de la potestad estatal, y los órganos constituirán el vehículo del ejercicio de la potestad estatal. Muchas veces el órgano inmediato del Estado puede crear libremente órganos mediatos, que tienden a descongestionar sus funciones y cometidos, es decir, los órganos mediatos constituyen un nuevo reparto del poder, evitando la preponderancia excesiva de los órganos inmediatos del Estado. Es importante señalar, que el órgano ha de trasuntar fielmente la potestad del Estado, y a la vez, desde el punto de vista global, ha de contribuir a que el Estado sea capaz de autodominarsse.

En consecuencia, desde el punto de vista constitucional, la auto-organización del Estado implica la diversificación de los órganos del Estado, como manifestación del ejercicio de la potestad estatal.

Las limitaciones del crecimiento operacional del Estado, están dados por las mismas limitaciones a que está sujeto el poder del Estado, y que están constituidos por el respeto al bien público y a una estructura jurídica expresada en la Constitución.

El crecimiento del aparato estatal es mucho más que creación de nuevos órganos estatales, porque exige la conjunción de -

-X-

una serie de factores extrajurídicos tales como fortalecimiento del poder mismo, desarrollo homogéneo de nuestra sociedad, etc.

Entonces, se tiene que el crecimiento aparacional del Estado es histórico, lógico, diversificado, limitado y complejo.

El crecimiento orgánico del Estado es notablemente notorio, cuando se refiere al órgano inmediato del Estado, que es el órgano Ejecutivo, debido a su propia naturaleza. Se presume que todo lo que importe innovación, hechos nuevos, diferente régimen, coordinación y emergencia, constituye competencia del órgano Ejecutivo. Ello es así, a pesar, de que cualquier interrelación puede preverse o reglarse, primeramente, ha - do convertirse en materia de la función administrativa.

La presente tesis analiza el carácter del crecimiento del aparato ejecutivo durante el período 1919-1930 en el Perú, mediante el estudio de la creación de nuevos órganos de ministerios vinculados directamente a la economía frente al funcionamiento de la administración minera. En otras palabras, vamos a analizar lo formal y lo esencial de la administración peruana durante el período indicado, para saber hasta que punto hubo una correlación entre ambos niveles, o en qué medida se dio el desfase entre las mismas, descubriendo asimismo, los mecanismos jurídicos que participaban en la dinámica de esa realidad, porque el crecimiento aparacional del

-XI-

Estado no necesariamente equivale a la redimensión del poder del Estado.

El primer capítulo constituye una aproximación histórica del período comprendido entre 1919-1930. Hemos revisado los autores nacionales que trabajan el período en estudio, llegando a la conclusión que poco se ha trabajado el período en sí mismo. La obra del ilustre maestro Jorge Basadre (4) es insustituible, para la ubicación y análisis de hechos históricos. Los autores Burga y Flores (5), Quijano (6) y Yepes (7) estudian, tangencialmente, el período al estudiar la República Aristocrática y el imperialismo norteamericano respectivamente. Caravedo (8) tiene un estudio sobre el Once-nio de Leguía en sí mismo. Cotler (9) y Madalengoitia (10) analizan el período, desde el punto de vista del Estado. Los norteamericanos Thorp y Bertram (11) manejan muchos datos económicos, sociales y políticos del período. El más profun-

-
- (4) BASADRE, Jorge, "Historia de la República del Perú", Tomo XIII, 6ta. Ed., Lima, Editorial Historia, 1969.
- (5) BURGA Y FLORES, "Apogeo y Crisis de la República Aristocrática", Lima, Eds. Richchay Perú, 1979
- (6) QUIJANO, Aníbal, "Imperialismo, Clases Sociales y Estado en el Perú 1890-1920", Lima, Mosca Azul Editores, 1978.
- (7) YEPES, Ernesto, "Perú 1820-1920, Un Siglo de Desarrollo Capitalista", Lima I.E.P., 1972.
- (8) CARAVEDO, Baltazar, "Clase, Lucha Política y Gobierno en el Perú (1919-1933)", Lima, Retama Ed., 1977.
- (9) COTLER, Julio, "Clases, Estado y Nación en el Perú", Lima, I.E.P., 1978.
- (10) MADALENGOITIA, Laura, "El Estado Oligárquico y la Transición - hacia una nueva forma del Estado en el Perú, en Burguesía y Estado Liberal, Lima, DESCO, 1979.
- (11) THORP Y BERTRAM, The Peruvian economy from 1890: Export-led Growth and underdevelopment, Oxford, University, Oxford, 1978.

-XII-

do significado del período comprendido de 1919-1930 es la mayor profundización en relación a otros períodos de la inversión extranjera directa e indirecta, que aceleró la crisis de la República Aristocrática.

El segundo capítulo analiza cómo se reacomodó el aparato estatal, para recepcionar el capital extranjero y a nivel del estudio de la creación de nuevos órganos estatales de los ministerios que estuvieron directamente vinculados a la administración económica; esto es, nos referimos a los Ministerios de "Fomento" y el de "Hacienda y Comercio". Precisamente estos Ministerios, junto con los Ministerios de Guerra y Marina, los que sufren una serie de modificaciones en su estructura aparacional. Dicho crecimiento constituye un rasgo del surgimiento del Estado moderno, tal como ahora lo conocemos y vivenciamos (12). La limitación que adolece el capítulo, crítica que puede extenderse a la tesis en general, consiste en que sólo se ha tenido en consideración la aparición de nuevos órganos ejecutivos, en desmedro de la consideración a otros factores jurídicos y extrajurídicos. Esta limitación disminuye en el tercer capítulo donde si se hace el análisis de funcionamiento de la administración minera, considerando cuestiones extra-jurídicas, esenciales para el análisis de aquélla.

El tercer capítulo busca analizar el comportamiento administrativo del Estado frente a las riquezas minerales. De acuerdo

(12) COTLER, Op. Cit., p. 184.

-XIII-

do a la reciente Constitución de 1920, en aquel entonces; se otorga naturaleza pública al dominio de los yacimientos minerales; pues el Código de Minería de 1900, consideraba a los mismos propiedad privada del Estado, por lo que el concesionario podía disponer o enajenar a terceros, de acuerdo a normas del Código Civil de 1852. Es decir, la Constitución de 1920 trajo una nueva concepción de la naturaleza de las minas nacionales; pero las leyes y la administración minera que debían implementar el mandato constitucional tuvieron un papel que no reflejaba la función fiscalizadora del Estado en lo que respecta a sus propias riquezas minerales; porque se realizaron transferencias de dominio minero, sin considerar la inalienabilidad que adquirirían los yacimientos mineros por mandato constitucional. Se ha hecho la recopilación y concordancia de la legislación aplicable al otorgamiento de la concesión y transferencia mineras, tratando de resaltar que entre la norma constitucional, por la cual los yacimientos mineros adquirieron carácter público y las normas especiales y específicas, que pusieron en la práctica tal mandato, mediaba una normatividad ambigua que no reflejaba claramente al papel dominador del Estado sobre sus bienes de dominio público. Con la finalidad de comprobar nuestro punto de vista hemos analizado algunos contratos de transferencia minera de la época, que resultaron jurídicamente inexistentes.

El problema no se reducía a la ambivalencia de la legislación aplicable al otorgamiento de la concesión y transferen

-XIV-

cia mineras, ni a contratos inexistentes, sino que en el fondo era, que la capacidad de auto-dominio, del Estado sobre sus propios intereses, se hallaba fuertemente limitada; a punto que extranjeros se "apropiaron" anticonstitucionalmente de nuestros mejores asientos mineros, con el asentimiento del órgano respectivo, encargado del trámite respectivo de la transferencia de la concesión minera.

El método histórico-jurídico, al que hemos tenido que recurrir ha exigido la revisión de datos de primera mano. El tercer capítulo necesitó el análisis de contratos de transferencia de concesión minera, extraídas, gracias a la buena voluntad de los encargados del "Archivo Notarial Siglo XX" del "Archivo de la Nación". Además, se ha tenido que revisar los discursos y mensajes del Presidente de la República don Augusto B. Leguía y de sus Ministros ante las Cámaras Legislativas.

Asumimos la responsabilidad de las limitaciones del presente trabajo, pero a la vez, pensamos que el mismo sugiere problematización de temas que se ha descuidado en nuestro medio y que pretendemos profundizar en el futuro.

Queremos expresar especial agradecimiento a nuestro asesor doctor Marcial Rubio Correa, quien en todo momento, nos manifestó colaboración y paciencia incalculables. Agradecemos, también a los encargados del "Archivo Notarial Siglo XX" del "Archivo de la Nación" que bajo la Dirección del señor Ma -

- XV -

nuel de los Rfos, facilitaron amablemente la revisión, a veces tediosa de la totalidad de los libros de Indices de los Notarios Públicos de la época, para la ubicación de los contratos de transferencia minera de la época.

CAPITULO I

UBICACION HISTORICA DEL ONCENIO

1.1. Política Económica

1.1.1. Generalidades

Al iniciarse la Primera Guerra Mundial, nuestros principales precios de exportación (azúcar y algodón) habían adquirido niveles muy altos, pero al finalizar la misma, éstos cayeron en forma abrupta; mientras que, los precios del cobre y del petróleo tuvieron un alza significativa. Es así, que entre 1919 y 1929, las exportaciones mi

-2-

neras crecieron en 175%, en tanto que las agrícolas decrecieron en 45% (1). Es decir, el sector minero se constituía en el sector líder de la economía nacional, pues "mientras que a comienzos de los años 20 las exportaciones mineras tuvieron un valor equivalente a la mitad de las de origen agrario, en 1925 llegaron a igualarse y en 1930 el valor de las exportaciones de los enclaves duplicó el de los productos nativos" (2).

Antes de esto, las exportaciones de origen agrario estaban controladas por capitales nacionales que de alguna manera aseguraban la no disminución del valor de retorno del producto de las exportaciones; al contrario, de las exportaciones mineras, que por estar íntegramente bajo el control extranjero, no aseguraron siquiera el valor de retorno de las mismas. En consecuencia, el liderazgo del sector minero produjo la salida de las exportaciones de origen agrario del panorama económico nacional.

El liderazgo del sector minero, por parte de sectores extranjeros, interrumpió un proceso raramente nacional, que venía sucediendo en el país,

(1) COTLER, Julio, "Estado, Clase y Nación en el Perú", Lima, I.E.P., 1978, p. 193.

(2) Idem., p. 194.

hasta principios del presente siglo, en la que se refiere a minería. Es decir, el desenvolvimiento de la minería hasta tales años era diversificado, a pequeña escala y constituía producto del esfuerzo y capitales peruanos y de unos pocos extranjeros.

La entrada del capital extranjero a principios del siglo XX, y acrecentada a partir de 1918-1920, significó el desplazamiento del capital local de la minería peruana, produciéndose la "desnacionalización" de la minería peruana (3), que consistió en el proceso de apropiación de la mayoría de los asientos mineros más importantes del país, por parte de inversionistas extranjeros y que sucede más o menos entre 1900 a 1930 y se profundiza en la década de 1920. Los mineros nacionales colaboraron activamente, debido a las fuertes sumas de dinero que implicaron las transferencias de sus concesiones y que se llevaron a cabo, por lo demás, sin que mediara una situación de crisis en la producción minera del país que los justificaran.

El capital desviado de la minería local no fue -

(3) THORP y BERTRAM, *The Peruvian Economy from 1980: Exported Growth and Underdevelopment*, Oxford, Universidad de Oxford, 1978, Parte II, Cap. V, pp. 79 y ss.

- 4 -

usado para expandir otros sectores productivos, o para hacer reflotar el sector azucarero o algodonero que sufrían de serios retrocesos en su producción. No pudo tampoco, invertir en el sector petrolero que era controlado por compañías extranjeras con total consentimiento de la élite local y del gobierno.

Ante la impotencia del Estado peruano de lograr mantener la tasa de crecimiento de exportación de sectores donde operaban capitales locales con posibilidades de una alta tasa del valor de retorno y de lograr aumentar la misma en el sector minero, por una parte; y de derivar sus propios capitales a otros sectores productivos, por parte de los particulares peruanos se generaron dos alternativas al Estado: aumentar los niveles de la industrialización o recurrir al gasto público. El Estado peruano intentó aumentar los niveles de la industrialización en el país, así como realmente lo hizo en las dos últimas décadas del siglo pasado, pero el gasto público se constituyó en la solución inmediata a la vida del país.

1.1.2. Gasto Público

Las fuentes principales que financiaron el $4\frac{1}{2}$ ve

- 5 -

ces del aumento del gasto público (4) fueron la deuda exterior, la política fiscal y la venta de propiedades del Estado, correspondiéndole a la primera fuente importancia de primer orden.

El incremento notable de los préstamos norteamericanos llevaron a que la deuda externa se multiplicara por diez entre los años 1920 y 1930, pasando de diez a cien millones de dólares (5), lo cual generó que "los servicios de la deuda externa que en 1920 llegaban a 2.63% del presupuesto, a fines de esa década habían saltado a cubrir el 21% del presupuesto" (6).

Los préstamos, por una parte, financiaron una gran actividad constructora-modernizadora del país. Las obras, que asumió el gobierno, con no vísimo impulso, fueron los sistemas de agua y de sague, hospitales, obras de irrigación, obras portuarias y sobre todo carreteras. Estas obras responden a motivaciones, como las que plantea llunt:

(4) BASADRE, Jorge, "Historia de la República del Perú", 5ta. ed., Lima, Editorial "Historia", 1964, Cap. CLXXIV, p.4123 del Tomo IX.

(5) BURGA Y FLORES, "Apogeo y Crísis de la República Aristocrática", Lima, Eds. "Richchay - Perú", 1979, p. 137.

(6) COTLER, Julio, Op. Cit., p. 196.

-6-

"Las inversiones puramente económica generalmente representaban una respuesta a las demandas de los capitales, quienes demandaban una inversión gubernamental infraestructural, complementaria de sus propias inversiones privadas". (7)

Dentro de la misma línea, dice Quijano:

"La mayor importación de vehículos motorizados, añadido a los procesos de urbanización ecológico-demográfico en el área de Lima-Callao, obligó a la construcción de nuevas avenidas, a la pavimentación de muchas de ellas y a la modernización del rostro urbano de la ciudad... Tanto ello, como las necesidades de ampliación de las vías de transporte y de comunicación exigidas por la expansión del comercio interregional... empujaron al Estado a hacerse cargo de estas tareas" (8).

Por otra parte estos mismos préstamos fueron destinados a gratificar magnanimamente a funcionarios públicos, que apoyaban decididamente al gobierno de Leguía. Esto se debe a que Leguía no se apoyó políticamente en los sectores de la vieja aristocracia, sino en sectores modernos, que poco habían tenido que ver con la vida política e institucional del país, por lo cual se explica que grandes masas de dinero se empleasen en sobornos y corrupción, profunda y generalizada de

(7) HUNT, Shane, "Distribución, Crecimiento y Procedimiento Gubernamental en el Perú", Princeton, Woodrow Wilson School Princeton University, 196..., s.n.

(8) QUIJANO, Aníbal, "Imperialismo, Clases Sociales y Estado en el Perú, 1890-1920", Lima Mosca Azul Editores, 1978, p. 92.

- 7 -

la surgiente clase media.

El endeudamiento público exigía la centralización de la política monetaria, financiera y crediticia. Es así, que se unifica el sistema monetario peruano, con la implantación del sol peruano como patrón monetario. La creación en 1922 del Banco de Reserva refleja la preocupación centralizada del Estado en materia económica, así como también, el establecimiento en el mismo año, del crédito agrícola, precursor del Banco Agropecuario. Junto a la actividad estatal en materia de finanzas, se dio la creación de nuevos bancos privados, que expandieron el capital financiero de origen norteamericano. En 1920 empezó a funcionar el Banco Anglo Sud Americano, en 1925 el National City Bank y The Royal Bank of Canadá. Este último tuvo sucursales en Piura, Chiclayo y Trujillo. En 1928, se creó en Arequipa el Banco Gibson con capitales nacionales y en 1929 comienza a funcionar el Banco Hipotecario en Lima. De los bancos creados de 1920, muchos crearon varias sucursales, así tenemos, que el Banco de Perú y Londres abre una sucursal en Huancayo hacia 1919 y el Banco Italiano tiende a incrementar sus operaciones en el sur. (9)

(9) CARAVEDO, Baltazar, "Producción, Economía y Trabajo" en "Historia del Perú", Lima, Editorial Mejía Baca, 1980, p. 220, del T. VIII.

-7-

Los financistas extranjeros obtuvieron grandes ventajas que aseguraron el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el gobierno peruano, conduciéndola a una total incondicionalidad política y económica. Dice Quijano:

"Durante el régimen se materializó la entrega de los yacimientos de la Brea y Pariñas a la I.P.C...; se integraron a perpetuidad los ferrocarriles del Estado a la Peruvian International C^o, organizada por los tenedores ingleses de la anterior deuda externa del Perú; se colocó durante buen tiempo la administración de las aduanas del país al control norteamericano; se entregó a la Marconi el monopolio de los servicios de correos y telégrafos, se hicieron múltiples concesiones a las empresas mineras de la propiedad norteamericana, mientras que los capitales extranjeros penetraban los recursos agrícolas de la costa y monopolizaban su comercialización. Es decir se dió curso a una práctica colonización económica del país". (10)

La otra fuente de financiamiento del gasto público estuvo dado por la política fiscal. Lo importante es que se intentó, como pocas veces en el país, recurrir a una política fiscal, para financiar un porcentaje mas o menos importante de los gastos públicos. Es así, como el impuesto a la renta, que empezó a aplicarse desde 1926, no tuvo mayor importancia. Los impuestos a la exportación estuvieron dirigidos hacia los sectores exportadores nacionales, es decir, se elevó los

(10) QUIJANO, Anibal, Op. Cit., p. 96.

- 8 -

impuestos a la exportación del algodón y del azúcar de 0.1 al 5% (11), debido a que "la carga impositiva a las exportaciones tiende a disminuir porque se dió muchas facilidades a las exportaciones mineras..., traduciendo las diferentes alianzas y conflictos del oncenio: acercamiento al capital norteamericano y enfrentamiento a los azucareros y algodoneros" (12). Con respecto a los impuestos a la importación, en 1927 se modificaron, para arriba las tasas arancelarias de los productos de importación. El efecto de la imposición de los impuestos, estuvo seriamente bloqueado por la pérdida de valor de nuestra moneda, por una parte, y por la fuerte contracción de la economía, por otra parte, que ya se venía gestando a fines de la década de 1920. Además la administración aduanera estuvo directamente en manos de una compañía norteamericana. En conclusión la poca importancia que se dió al impuesto a la renta, el aumento a los impuestos a las exportaciones de azúcar y algodón y las facilidades que se otorgaban al pago del impuesto a las exportaciones mineras, nos indican claramente la necesidad del régimen de buscar el apoyo de las nuevas clases medias, cuya obligación tributaria

(11) COTLER, Julio, Op. Cit., p. 197.

(12) CARAVEDO, Baltazar, Op. Cit., p. 217.

se redució al pago del impuesto a la renta; el sometimiento de los sectores conservadores exportadores de azúcar y algodón, y el asentimiento al capital extranjero monopolístico.

La tercera fuente de financiamiento del gasto público estuvo constituido por la venta de propiedades del Estado llegando a financiar hasta el 7% de los ingresos del mismo.(13)

En resumen, el gasto público durante el Oncenio de Leguía, tuvo una configuración y dinámicas propias que permiten relievarlo con respecto a otros períodos de la historia del Perú, constituyéndose en la síntesis de una economía que experimentaba nuevos mecanismos de dominación extranjera.

1.2. Estructuración Social

El Oncenio se sitúa al finalizar el período de la República Aristocrática (1890-1930) y por lo tanto, el análisis de su estructuración social constituirá un balance y síntesis de la misma. Al margen de las diferencias que puedan asumir los estudiosos para caracterizar a las clases dominantes de la República Aristocrática,

(13) Idem., p. 218.

- 10 -

podemos nosotros partir, asumiendo que el poder económico se basaba en las exportaciones agrícolas de la oligarquía tradicional; sin perder de vista de que el capital imperialista ya se había instalado fuertemente en el país que marcaría indudablemente, el carácter de la dinámica de la constitución oligárquica. Dice Madalengoitia

"Se establece una alianza política sobre una sólida base estructural: la complementariedad y funcionalidad de los intereses de las fracciones burguesas agro-exportadora con los dueños de la tierra". (14)

Cotler y Quijano remarcan el análisis de la dominación oligárquica poniendo énfasis en el impulso del capital imperialista.

Específicamente ¿qué clases sociales representó Leguía? Basadre (15), Burga y Flores (16), Madalengoitia (17), Cotler (18) y Quijano (19) coinciden en señalar que en el Oncenio no se afectó económicamente a los sectores más conservadores de las clases dominantes, pero si se

(14) MADALENGOITIA, Laura, "El Estado Oligárquico y la Transición hacia una nueva forma del Estado en el Perú", en *Burguesía y Estado Liberal*, Lima, DESCO, 1979, p. 280.

(15) BASADRE, Jorge, "Perú: Problema y Posibilidad", Lima, Editorial Rosey, 1931, p. 183.

(16) BURGA Y FLORES, Op. Cit., p. 139.

(17) MADALENGOITIA, Laura, Op. Cit., p. 293.

(18) COTLER, Julio, Op. Cit., p. 187.

(19) QUIJANO, Aníbal, Op. Cit., p. 94.

-11-

les despojó del aparato político. Esto puede explicarse mejor, si se diferencia en el mismo Oncenio, dos períodos con su correspondiente correlación de la estructuración de clases sociales (20)

- a. El primer período 1919-1922, liquidación de la oligarquía y búsqueda de apoyo de los nuevos grupos de Industriales y populares; y
- b. El segundo período 1923-1930, apoyo abierto de los nuevos grupos industriales a la hegemonía norteamericana.

El proceso de liquidación política de los sectores más conservadores de la clase dominante, se expresa en el despojo de los cargos políticos que estaban en manos de los sectores oligárquicos y que no se resignaron a quedar rezagados de la escena institucional. De manera que tenemos conatos de sublevación en 1921, 1922, 1923 y 1924. Dos de ellas con la participación de jefes militares y los otros dos fueron encabezados por características representantes de las viejas élites. La consecuencia más importante del proceso de liquidación de los sectores oligárquicos ha repercutido en el futuro político del país, debido a que ante el fraccionamiento definitivo de la cohesión política del país y ante la debilidad de los grupos anti-oligárquicos, incapaces de

(20) CARAVEDO, Baltazar, "Clases, Lucha Política y Gobierno en el Perú 1919-1933", Lima, Edit. Retama, 1977, p. 59.

-12-

lograr el apoyo y participación popular; surgió la actuación de grupos militares en la conducción del Estado peruano, y en consecuencia resulta que desde 1930 no ha habido sino, dos gobiernos civiles que terminaron su período de mandato presidencial (21).

Por otra parte, la eclosión de los sectores medios-urbanos, fue muy notable en el desempeño del papel principal para la política de soborno y corrupción a la que se había dedicado el régimen en miras de ensanchar su base social. El "Clientelaje" que asumían las clases medias era facilitado por la reciente participación, en ese entonces, de las mismas en la vida pública del país. Es importante relieves que los sectores medios, como tales, se reprodujeron socialmente sin que mediara la aparición de una nueva actividad económica que la sustentara. Es el aumento del gasto público el que ha de responder de tal expansión social, ya que el Perú del Oncenio estaba fuertemente marcado por la inyección del capital hegemónico, que impedía la aparición de nuevas actividades económicas.

La relación de las clases medias con las clases dominantes, había sido de sometimiento en los primeros años; pero posteriormente, con el incremento del dominio imperialista, el apoyo que había logrado el leguismo ha-

(21) QUIJANO, Aníbal, Op. Cit., p. 97.

bfa disminuído. Es por ello que se explican una serie de medidas reformistas que beneficiaron a tales sectores, como por ejemplo: la legislación proteccionista de los empleados públicos, reconocimiento de la necesidad de la reforma universitaria, etc.

Con respecto al proletariado, es necesario decir que, en la década de 1920, aparecen los núcleos del proletariado minero y del proletariado textil, de una manera definitivamente organizado. Así tenemos que en 1919 se organiza la Federación Obrera Regional Peruana que realizó el II Congreso Obrero de 1927, y en éste mismo año se forma el Comité para la organización de la Central General de Trabajadores del Perú. En 1920, es fundado el Partido Socialista por José Carlos Mariátegui. En 1929 una delegación peruana participa en la I Conferencia de Partidos Comunistas Latinoamericanos en Buenos Aires. En esta época surge también la figura de Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador del A.P.R.A. El gobierno de Leguía tuvo que reconocer medidas importantes para el movimiento obrero, tales como el establecimiento de la jornada de ocho horas, salario mínimo y la creación de comisiones de arbitraje para resolver los conflictos laborales.

El amplio sector indígena, tampoco, se escapó de las intenciones leguístas de incrementar su base social, mediante la incorporación de sus demandas. Durante el Oncenio, se creó la Sección de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y se estableció el

-14-

Patronato de la Raza Indígena, con la función de proteger al campesinado. Se estableció el día del indio y se crearon los centros agropecuarios y escuelas agrícolas, se fijó un salario mínimo y se reconoció la propiedad de las comunidades indígenas y se prohibió, por una vez más el trabajo indígena gratuito y obligatorio. Además se gestó el movimiento indigenista que buscaba revalorizar la figura del indio. Por su parte, el campesinado estaba sufriendo las consecuencias de la crisis del sector agro-exportador, agravada por la elevación de las tasas o las exportaciones agrícolas. El campesinado peruano, durante el Oncenio de Leguía, participó en numerosas rebeliones contra terratenientes, especialmente en el sur.

En resumen el Oncenio de Leguía significó la ruptura definitiva de la cohesión política oligárquica; ampliación carente de sustentación económica de nuevos sectores urbanos; aparición de nuevos núcleos organizados del proletariado y deterioro económico de la masa indígena, todo ello bajo el sometimiento inmediato al capital extranjero por parte de los sectores dominantes, o sea de los sectores más modernos de la burguesía.

1.3. El Estado

La ascensión de Leguía al poder, se debió a la conjun --

ción de una serie de circunstancias políticas. Al respecto dice V. A. Belaúnde:

"Leguía, cuya fuerza efectiva no era propia, sino la de la legión de descontentos y pretendientes, elemento burocrático y no de su trabajo, adquirió por la desorientación gubernamental, por la anarquía política, por la falta de un candidato de orden, los caracteres de un candidato de oposición y, por ende popular". (22)

Sin embargo, Leguía se fue constituyendo en caudillo paulatinamente. Para ello la figura de Leguía reunía condiciones natas de caudillo, pues desplegaba mucha seducción, sensualismo, gusto por lo externo, agilidad, decisión y arrebató, que rayaba en la irresponsabilidad liquidando la figura de caudillo conservador y proyectando la imagen de un hombre de negocios, de moderno financiero. Leguía pertenecía al tipo de caudillo, que podía incorporar elementos heterogéneos a su línea política, de modo que permaneciera en el poder. Así tenemos que mientras, por un lado, fomentaba verbalmente el nacionalismo, por el otro, emprendió una política internacional de fronteras cabalmente perjudicial al país, ya que al complacer al gobierno norteamericano que apadrinaba las posiciones de los países vecinos, se aseguraba la aprobación de los empréstitos por parte del gobierno norteamericano. Del mismo modo, mientras se exaltaba demagógicamente a la raza indígena, al mismo tiempo se aplicaba medidas que agravaban la crisis agrícola

(22) BELAUNDE, Víctor Andrés, "La Realidad Nacional", Lima, Ediciones Mercurio, Peruano, 1945, p. 208.

-16-

exportadora. En consecuencia Leguía, era el tipo de caudillo nuevo en el país.

"Este nuevo tipo de tirano surge en momentos de imperialismo económico y gloria, no alrededor de la acción romántica... sino que se entrega como instrumento al imperialismo extranjero". (23)

Como resultaba históricamente muy temprano el apoyo de los sectores populares o indígenas, el régimen captó el apoyo de la clase media (que precisamente, empezaba a expandirse en ese período) mediante el soborno y la corrupción, y el sometimiento de los elementos contrarios al régimen, por medio de la fuerza, violación de los derechos constitucionales, prisión y deportación.

La figura del caudillo, el apoyo de los sectores urbanos y la violencia no bastaban para asegurar la permanencia en el poder, entonces, el sometimiento al capital extranjero monopolístico se constituyó en el principal sostén de la dominación del gobierno de Leguía. En consecuencia fue necesario el reacomodo del aparato estatal que expresara, fundamentalmente, la complacencia a las necesidades del capital monopolístico y accesoriamente, la incorporación de las demandas de los surgentes sectores medios y de las otras clases dominadas.

(23) Ibidem, p. 254.

-17-

Es así, que se origina la ampliación del aparato estatal, cuyo financiamiento fue producto de la ampliación de la deuda externa y no del crecimiento del aparato económico.

La ampliación del aparato estatal tuvo un carácter ambiguo, porque paralelo a la diversificación aparacional, se buscaba la centralización del aparato ejecutivo. Es así que se crearon nuevos órganos, entes y dependencias administrativas de una manera pocas veces vista. No sólo se crearon órganos formalmente ejecutivos, sino aquellos que tenían un desenvolvimiento o función administrativa, tales como los Congresos Regionales Municipales y Juntas Departamentales propugnados por la Carta Política de 1920, destinados al fracaso irremediable, porque lo que importaba era el prurito de contar con nuevos organismos, aunque ineficientes o vacíos y supeditados a la tendencia centralizadora del Ejecutivo. Esta contradictoria situación, fue observada por el doctor Alayza Paz-Soldán cuando al referirse al origen y funcionamiento de los Congresos Regionales, encuentra un desfase evidente, que describió como situación muy curiosa. (24)

Es más, el Ejecutivo, durante el Oncenio, concentró la

(24) ALAYZA PAZ-SOLDAN, Toribio, "Derecho Constitucional General y del Perú", Lima, Edit. Ernesto Villarán, 1927, p. 23.

función legislativa, debido al incondicional sometimiento del Parlamento, de modo que legislaba más allá de los límites que la Constitución le permitía, mientras que el Legislativo, se dedicaba a las funciones administrativas de obtener nombramientos y prebendas. Basadre, calificó a esto como "monstruosa paradoja" (25). Es decir, el Ejecutivo elaboraba las leyes y el Parlamento administraba asuntos que el Ejecutivo no podía hacerlo, debido a lo excesivamente recargado de sus funciones.

En esencia el Ejecutivo, expande centralizadamente su aparato ejecutivo, a la par que concentra las funciones estatales en sí mismo, generando nuevos órganos que nacieron vacíos en contenido y absorbiendo las funciones de antiguos órganos estatales. Es decir se trató de un vano intento de reestructurar nuestro aparato estatal, pero respondiendo a intereses foráneos y no a necesidades internas.

El crecimiento centralizado del aparato estatal no significó la redimensión o fortalecimiento del Estado peruano, porque éste no fue capaz de hacer frente a la entrega de nuestras riquezas naturales, vías de comunicación y parte de la administración; además, que tampoco fue capaz de mejorar el nivel de vida de la población

(25) BASADRE, Jorge, Op. Cit., p. 180.

-19-

peruana, fin mediato de cualquier reformulación teórica o factica del Estado peruano o de alguno de sus órganos.

CAPITULO II

CRECIMIENTO DEL ORGANO EJECUTIVO DURANTE EL PERIODO 1919-1930

2.1. Generalidades

El Poder Ejecutivo, es el órgano del Estado, encargado de dirigir y ejecutar la marcha política del país, necesitando para ello un conjunto de organismos, que ejecuten, supervisen y evalúen acciones concretas, denominándose a estos órganos mediatos del Poder Ejecutivo o Administración Pública.

Existe la tendencia histórica de diversificación de los diferentes órganos del Estado, pero es el Organismo Ejecu-

-21-

tivo, debido a su naturaleza propia, el que manifiesta mayor necesidad de diversificación de su maquinaria orgánica, por lo cual, al Organismo Ejecutivo le corresponde un papel preponderante decisivo en la marcha política de un país.

El natural crecimiento de los órganos mediatos e inmediatos del Ejecutivo, no sólo se ha de constatar a través de la creación de nuevos órganos, sino también a través de otros elementos como la estructuración de un lineamiento político que permita manejar un definido criterio discrecional, implementación eficiente de los servicios que presta, y contribución a elevar el nivel de vida del poblador; todo ello como producto del fortalecimiento del poder. Es decir, se constatan elementos que escapan a la esfera de lo jurídico. Nosotros hemos asumido para nuestro estudio, la constatación de un sólo índice del crecimiento de los órganos mediatos e inmediatos del Ejecutivo, nos referimos a la creación de nuevos órganos; es decir, la cuestión jurídica de tal crecimiento, es lo que desarrollaremos en el presente capítulo.

Para poder analizar el crecimiento de los órganos mediatos o simplemente Administración Pública, será necesario saber con respecto a qué sucede dicho crecimiento. En consecuencia es ineludible un punto de referencia histórico.

-22-

En el Perú se puede hablar de Administración Pública recién en 1845, año que coincide con los orígenes del período del guano, pues su desenvolvimiento económico exigía al Estado contar con un elemental aparato administrativo, que se abocara a administrar los empréstitos gubernamentales. El gobierno del presidente Ramón Castilla, inicia una era de estabilidad administrativa muy regular para la época.

La inestabilidad de los gobiernos después de la salida del gobierno de Castilla no permitió la reestructuración de la Administración peruana.

Así llegamos a 1895, al gobierno del presidente Nicolás de Piérola, que intentó también, seriamente institucionalizar la administración pública. Creó siete Secretarías de Estado, nombrando un personal muy distinguido para su desempeño en los mismos, definiendo sus actos por medio del Estatuto Provisorio que expidió y que además reguló todas las ramas de la administración. Piérola desarrolló las bases de organización y estabilidad en el orden administrativo que se originaron durante el gobierno de Castilla, prestando especial interés a las finanzas públicas.

En 1912, sube al poder el presidente Guillermo Billinghurst y se inicia la diversificación de la administra -

ción pública, tal como ha llegado a nuestros días. Es decir, se podía apreciar mejor el verdadero rol de cada ministerio. (26)

El Oncenio de Leguía significa un fuerte impulso del crecimiento administrativo, debido a los inusitados manejos financieros del Estado con el capital extranjero y a la incrementada inversión directa extranjera en el país.

Se trata de analizar cual fue la respuesta del aparato ejecutivo a tales fenómenos económicos, a nivel de aparición de nuevos órganos con sus correspondientes funcionamientos. El crecimiento que a nivel general, pero hemos creído conveniente, después de constatar globalmente tal crecimiento, detenernos minuciosamente en los dos ministerios que estuvieron directamente vinculados a los asuntos económicos, es decir los Ministerios de Hacienda y Comercio y de Fomento.

La evolución de la Administración Pública peruana nos demuestra la forma que el Ejecutivo delinea aparatos y órganos como respuesta a la dinámica del movimiento económico. Por lo demás, esencialmente, no podría ser de otra manera, pese a que por esta época se había iniciado ya la concepción ideológica de hacer aparecer al Es-

(26) RODRIGUEZ-CARPI, Alberto, "La Administración Peruana a la Luz del Derecho Público", Lima, El Universal, 1938, p. 64.

-24-

tado como el garante y representante del "bien común".

2.2. Sustento Ideológico

El análisis de los mensajes y discursos dirigidos por Leguía durante sus sucesivos mandatos presidenciales, nos permiten afirmar que Leguía concebía el crecimiento económico, en base a la actividad minera, fundamentalmente (27) y correspondiendo al capital extranjero un papel decisivo en tal crecimiento. Es así, que en el Discurso-Programa del 19 de Febrero de 1919, entre otras cosas, dijo "... hay que dar amplias y seguras garantías al capital extranjero..." (28)

Leguía percibía claramente que el capital extranjero transformaba, no sólo la economía del país, sino también sus instituciones estatales, pero trastocaba términos, al subordinar la aparición de nuevos órganos e instituciones a un pretendido fortalecimiento de la soberanía. Es así que en el Discurso-Banquete que ofreció en el Congreso Nacional, en el primer centenario de su instalación, el 20 de Setiembre de 1922, dice que la "extensión" de la soberanía popular: "...genera la diversificación de las manifestaciones de la ciudadanía".(29)

(27) LEGUIA, Augusto B., Discursos, Mensajes y Programas", Lima, Ed. Garcilazo, 1924, Tomos I, II y III.

(28) LEGUIA, Augusto B., Op. Cit., p. 130, del Tomo II.

(29) LEGUIA, Augusto B., Op. Cit., p. 72, del Tomo III.

-25-

Entonces Leguía tenía en mente toda una concepción del crecimiento administrativo, que en países europeos constituía la manifestación de un desarrollo social, económico y político y que él veía como causa de lo mismo.

Por lo tanto, la vida administrativa del país tenía -- enorme importancia, debido a que la soberanía estatal según su concepción, inevitablemente se fortalecía en la medida que se creaban nuevos órganos estatales. Leguía tenía en mente un conato de reorganización de la administración pública, según se puede concluir de la siguiente extracción del Discurso en el Banquete que ofreció -- en el Concejo Provincial de Lima con motivo de conmemorarse el aniversario de la autonomía municipal en 1921

"... muchos años hace, ... que vengo trabajando en el sentido de descentralizar lenta y sistemática -- mente -para evitar perturbaciones peligrosas- la -- vida administrativa del país, reconociendo a las -- secciones toda la autonomía a que se les vaya dando derecho una amplia y recta comprensión de sus -- responsabilidades para consigo mismo y para con la nación". (30)

El financiamiento de tal reorganización fue una cues -- tión que no preocupó al Presidente, porque los préstamos del extranjero constituían una realidad inmediata. Leguía dejó pasar la oportunidad de que la propia Administración Pública autofinanciara en parte su propio --

(30) LEGUIA, Augusto B., Op. Cit., p. 38 , del tomo II.

-26-

crecimiento, mediante la creación de nuevos impuestos. Es decir, Leguía quería hacer crecer la Administración Pública, partiendo de una concepción doblemente falaz, pues pensaba que la diversificación de los órganos administrativos, implicaba reafirmación de lo que él llamaba "soberanía" y que tal crecimiento no necesitaba su propio auto-sostenimiento, generando en la realidad, la aparición de una maquinaria administrativa, cuyos órganos carecían de contenido o funciones esenciales y además recortados en su sostenimiento económico, porque no se les había dotado de "capacidad" tributaria.

Como evaluación final, es necesario la opinión que sobre su administración propia, tenía Leguía. Así, en la improvisación desde el Balcón del Palacio de Gobierno, la noche del 3 de Julio de 1923, a la manifestación popular, con motivo de celebrarse el IV Aniversario de su mandado, dijo:

"... los métodos de gobierno se han modificado sustancialmente; hechados ya los cimientos se está construyendo el edificio sobre el cual se levantará el altar de la nueva Patria integrada". (31)

Es decir Leguía era consciente de que la apariencia de nuestro Estado estaba cambiando; lo que no percibía o no quería percibir el papel fundamental de la Administración Pública en ello, al dejar pasar la oportunidad

(31) LEGUIA, Augusto B., Op. Cit., p. 156, Tomo III.

de aparejar al crecimiento aparacional con una correlativa creación de funciones decisivas que surgan del fortalecimiento del poder político del Estado peruano.

2.3. Estructura Orgánica Inmediata del Poder Ejecutivo

2.3.1. Descripción

La Constitución de 1920 no trae novedades con respecto a la de 1860 en lo que se refiere a la estructura orgánica inmediata del Ejecutivo: el Presidente de la República, los Ministros de Estado y el Consejo de Estado.

2.3.2. Funcionamiento Administrativo

Será necesario analizar el funcionamiento de carácter administrativo de estos órganos, para encontrar allí mismo la sustentación legal del propio crecimiento aparacional del Ejecutivo.

La Constitución de 1920 viene a traer las mismas funciones administrativas para el Presidente de la República que la Constitución de 1860. En realidad casi toda la Administración Pública se sustentó, fundamentalmente, en los incisos 7º, 8º y 21º del Art. 121 de la Constitución de 1920 que repite los incisos 5º y 6º del Art. 94 de la

-28-

Constitución de 1860 y se refieren a las atribuciones administrativas del Presidente de la República: "son atribuciones del Presidente de la República:... 7º Promulgar y hacer ejecutar las leyes y demás resoluciones del Congreso y dar decretos, órdenes, reglamentos e instrucciones para su mejor cumplimiento; 8º Dar las órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas con arreglo a la ley... 21º Proveer los empleos vacantes cuyo nombramiento le corresponde según la Constitución y las leyes.

Con respecto a las funciones administrativas de los Ministros de Estado, segunda instancia del Poder Ejecutivo, tenemos que, al igual que en el caso de las funciones administrativas que competen al Presidente, sus antecedentes legislativos más inmediatos se remontan a la Constitución de 1860, El Art. 125 de la Constitución de 1920, repite el Art. 97 de la Constitución de 1860. Por su parte el Art. 127 de la Constitución de 1920 repite el Art. 99 de la Constitución de 1860. Los dos artículos anteriores permiten caracterizar a la tarea de organización del propio Órgano Ejecutivo como una función típicamente administrativa, proporcionando, además la formalidad concre-

ta que asumirá la norma que cree nuevos órganos ejecutivos. Las Leyes de Ministros del 4 de Diciembre de 1856; 26 de Setiembre de 1862; 19 de Febrero de 1863 y la del 13 de Marzo de 1920, vigentes todas en aquella época, contribuirán a normar las características distintivos del esquema formal de los decretos y órdenes (32) en general y por ende, de los que daban forma jurídica a la creación de nuevos órganos del Ejecutivo.

El Consejo de Estado, constituía también, órgano del Poder Ejecutivo, considerado no solamente en la Constitución de 1920, sino en varias anteriores Constituciones. Consistía en un organismo con atribuciones políticas y administrativas, cuya organización estaba normada en la Ley N° 4042 del 31 de Enero de 1930. Sus atribuciones administrativas, consistían en emitir opinión en todos los casos, antes de que el Gobierno, reconociera cualquier derecho individual o colectivo, que afectaba las rentas o intereses del Estado, en las reclamaciones contra el fisco por derechos reconocidos por éste, reclamaciones por daños y reclamaciones por deudas que debía el Tesoro Nacional y en todos los asuntos de carácter contencioso-administrativo. El gobierno estaba obliga

(32) RUBIO, Marcial, "El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho, Fondo Editorial P.U.C.", 1984, Parte III, Cap. IV, p. 148.

-30-

do a tomar la opinión del Consejo de Estado.

Este era el aparato inmediato del Ejecutivo cuya función administrativa, le permitió contar, con facultades de auto-expansión, como estructura aparacional, a base de propias formalidades que asumía tal expansión. En consecuencia la expansión orgánica constituía materia típicamente, administrativa y las normas que la regulaban eran formalmente expedidas por el órgano Ejecutivo.

2.4. Estructura Orgánica mediata del Poder Ejecutivo

2.4.1. Descripción

El aparato de la Administración Pública durante el período 1919-1930 era el siguiente: (33)

A) MINISTERIO DE GOBIERNO, compuesto por las siguientes direcciones:

1º Gobierno y Municipalidades

2º Policía.- Sección de Contaduría, Archivo y Mesa de Partes

3º General de Correos y Telégrafos

4º Junta Electoral Nacional

Por medio de la Ley del Presupuesto de 1923 fueron reorganizadas las direcciones de Gobierno y (33) RODRIGUEZ CARPI, Op. Cit., pp. 23 y ss.

- 31 -

Policía.

B) MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, compuesto de las siguientes reparticiones:

- 1º Oficialía Mayor.- Clave.- Protocolo.- Intérprete
- 2º Diplomática.- Consular.- Archivo y Mesa de Partes
- 3º Contaduría.- Archivo de Límites

C) MINISTERIO DE JUSTICIA, INSTRUCCION, CULTO Y BENEFICENCIA, compuesto de las siguientes direcciones

- 1º General de Justicia: Sección de Justicia, de Culto, Estadística Judicial, de Bienes y Rentas, Contaduría, Archivo y Mesa de Partes.
- 2º General de Instrucción: Sección Instrucción Media y Superior de Instrucción Primaria, de Material, de Estadística, de Bienes, etc.

D) MINISTERIO DE HACIENDA, compuesto de las siguientes direcciones:

- 1º De Contabilidad General: Sección Contribuciones y Bienes Nacionales.
- 2º Del Tesoro; Sección Rentas y Sección Gas

-32-

tos

3º Del Crédito Público: Contaduría, Archivo y Mesa de Partes, Tribunal Mayor de Cuentas, Casa de Moneda y Caja Fiscal.

Según el Presupuesto elaborado para el año 1920 se crearon la Sección Contabilidad de Egresos, dentro de la Dirección General; las Direcciones de Subsistencia y Contribuciones. Según el Presupuesto elaborado para el año 1923 se suprimió la Dirección de Subsistencia, encomendando sus funciones a los Concejos Provinciales. En 1924 se creó la Dirección General de Estadística. Es decir para 1924 este era la nueva estructura de este ministerio, a nivel de direcciones:

- 1º Dirección de Contabilidad General
- 2º Dirección del Tesoro
- 3º Dirección de Contribuciones
- 4º Dirección General de Estadísticas
- 5º Dirección del Crédito Público

El 26 de Setiembre de 1929 se creó la "Contraloría General de la República" encargada del fiel cumplimiento del Presupuesto, y dentro de la estructura de este ministerio.

- 33 -

E) MINISTERIO DE GUERRA, formado por:

- 1º Gabinete Militar
- 2º Estado Mayor General del Ejército
- 3º Dirección de Armas
- 4º Intendencia General de Guerra

F) MINISTERIO DE MARINA, formado por las siguientes direcciones:

- 1º General de Marina
- 2º De Administración
- 3º Del Personal
- 4º De Material
- 5º De Capitanías
- 6º De Sanidad

Antes de 1919 los Ministerios de Guerra y Marina constituían uno solo.

G) MINISTERIO DE FOMENTO, que al iniciarse el Ocenio contaba con las direcciones de Fomento, Aguas y Agricultura, Obras Públicas e Irrigación y de Salubridad Pública. Por el presupuesto de 1919 se crearon las direcciones de Obras Públicas y de Estadísticas, además se dividió la de Aguas y Agricultura, agregándose a ésta una nueva, la de Ganadería. El Presupuesto de 1923 creó la Dirección de Minas y

Petróleos, además de dividir y fusionar algunos otros. La Resolución Suprema del 3 de Enero de 1927 creó la Dirección de Inmigraciones y Colonización y la Ley del Presupuesto - del mismo año creó la Dirección de Comunicación pero en 1930 éstas dos últimas direcciones se refundieron en los de Fomento y Obras Públicas, respectivamente. Es así que para el mismo año la estructura del Ministerio era la siguiente:

- 1º Dirección de Fomento, Agricultura y Ganadería.
- 2º Dirección de Obras Públicas
- 3º Dirección de Minas y Petróleos
- 4º Dirección de Salubridad
- 5º Dirección de Aguas e Irrigación
- 6º Dirección de Estadística

2.4.2. Funcionamiento Administrativo

2.4.2.1. Ministerio de Hacienda y Comercio

Antes de pasar al funcionamiento mismo de este Ministerio, es necesario una referencia histórica para comprender el sentido de su funcionamiento.

-35-

Este Ministerio tuvo existencia desde - que se efectuó la primera organización ministerial, por Decreto Supremo del 3 de Agosto de 1821. Creadas las Secretarías de Estado, por la Junta de Gobierno de 1826, el ramo de Hacienda, tuvo un servicio independiente al frente de una Secretaría y con esta misma independencia se mantuvo en las sucesivas reorganizaciones, producto de los cambios de gobierno, hasta que la Ley de 1856 le dio el nombre de Ministerio de Hacienda y Comercio.

Conjuntamente con el Ministerio de Fomento, constituyen organismos vitales del Órgano Ejecutivo, porque se encargan de regular su vida económica. Asimismo, son los Ministerios que poseían mayor número de dependencias, secciones y direcciones, además de contar con organismos realmente autónomos.

El Ministerio de Hacienda y Comercio se ocupa de intervenir en la recaudación de los ingresos del Fisco, distribución de los fondos públicos, para atender las necesidades nacionales, mediante la

- 36 -

formación del Presupuesto General de la República, depuración y realización del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa de llevar la contabilidad fiscal, desde su inicio hasta su revisión judicial, reglamentar y caute- lar las actividades de las compañías - fiscalizadoras e intervenir directamen- te en la gestión de diferentes Estancos. Por otra parte se ocupaba de adminis- trar el comercio nacional.

Las direcciones son las siguientes: (34)

1. Dirección General de Hacienda.- Esta Dirección, creada por ley de 1848 - con el criterio centralista de la época tuvo por finalidad concentrar - toda la documentación relativa de la Gerencia General de las ramas de don- de procedían los ingresos y egresos nacionales y de este modo uniformar la contabilidad, poniendo fin a los abusos que se cometían en la recauda- ción y distribución de las rentas. - Este exceso de centralización influ-

(34) QUINE, Luis, "Derecho Administrati- vo del Perú", Lima, Ed. Luz, 1930, p. 69 y ss.

-37-

yó en la congestión del servicio y -
motivó que la Dirección fuera supri-
mida y reestablecida varias veces, y
que se le cambiara de nombre, pues,
por Ley de Diciembre de 1868 que re-
organizó el Ministerio de Hacienda -
se le denominó -impropiamente- Direc-
ción de Administración. Con esta de-
nominación siguió funcionando, hasta
que por Ley Presupuestal de 1916 que
dio nueva organización al Ministerio
de Hacienda, se le restableció la de-
nominación de Dirección de Hacienda. Su
función se centraba en la administra-
ción de todos los bienes raíces del
Fisco y de sus productos, así como,
de toda clase de los bienes de pro-
piedad privada y pública del Estado,
con excepción de los bienes de ins-
trucción que son administrados autó-
nomamente por el Ministerio de ese -
nombre. En consecuencia intervino -
en toda clase de contratos y expe --
dientes sobre bienes nacionales, en
todos los contratos sobre asuntos fi-
nancieros, ya se contrataron con fir-
mas extranjeras, ya se realicen con

- 38 -

nacionales, el Director General de Hacienda. Interviene también en los contratos de venta, arrendamiento y demás que celebra el Estado sobre sus propios bienes como un tercero. La Dirección de Hacienda tuvo también el control de las empresas, compañías fiscalizadas. Ejerció el alto control sobre todas las Aduanas y Resguardos de la República y revisaba sus resoluciones.

2. Dirección de Contribuciones.- Este organismo adquirió organización independiente desde 1920 en que la Ley del presupuesto de la República, lo separó de la Dirección de Aduanas, con la cual formaba una sola repartición. La Dirección de Contribuciones, con el pase de los años, fue adquiriendo mucha importancia, por tener a su cargo, todo lo concerniente a las contribuciones, con los cuales se atenderan las necesidades y servicios de la Administración Pública. Se ocupó de organizar en materia de contribuciones; de regular la recau-

- 59 -

dación, de fijar el monto en las cosas en que debe aplicarse una tasa, de formular los padroncillos de ellas, de expedir reglamentos y dar instrucciones sobre el cobro y manera de efectuarlas.

Dirección del Tesoro.- El Supremo Gobierno en uso de la autorización que le concedió la Ley del 3 de Enero de 1896, estableció esta Dirección, con el fin de independizar la contabilidad fiscal, de ejecutar fielmente el Presupuesto General de la República y de poder conocer en cualquier momento la situación del erario nacional. La contabilidad fiscal era la siguiente: se anotaba diariamente el monto de lo ingresado en las reparticiones que perciben rentas públicas, al mismo tiempo, intervino en señalar las cuentas que debieron pagarse cada día, girando sobre los fondos ingresados.

4. Dirección de Crédito Público.- Este organismo, que en sus comienzos cons

-40-

tituía una mera dependencia de la Dirección de Contabilidad, fue considerado independientemente por Ley de la deuda interna de 1º de Junio de 1889 para que se encargara de la consolidación y servicio de la deuda interna de amortización en lo que se refiere a pagos de créditos hasta Marzo de 1895. Posteriormente, por Ley N° 2713 de Febrero de 1918 se autorizó la emisión de títulos de deuda interna consolidada con el interés del 7% anual, para pagar los créditos correspondientes a ejercicios fenecidos a partir del 20 de Marzo de 1895 a Junio, inclusive de 1915, encargándose a esta Dirección de la emisión de los títulos en pago de los respectivos créditos debidamente y depurados, así como el servicio de intereses y amortizaciones de estos títulos. Por leyes posteriores se amplió la emisión en pago del servicio de intereses y amortización. Esta Dirección corre además, con todos los asuntos de dotes del Patronato Nacional. Esta función le fue confe

-41-

por la Ley N° 1227 de Enero de 1910, que segregó la administración de los bienes afectos a las dotes de poder de las beneficencias, por haberse declarado que legalmente el ejercicio del Patronato Nacional correspondía exclusivamente al Supremo Gobierno.

. Dirección General de Contabilidad.- Centralizó y llevó la contabilidad de los impuestos, contribuciones y toda renta del Estado; llevaba también la contabilidad de los ingresos fiscales. Tenía varias secciones: Aduanas, Tesorería y Consulados, Impuestos, Propiedades y otras rentas y Contabilidad de Egresos.

6. Dirección de Estadística.- La Ley N° 4324 de 1921 restableció esta dirección. De acuerdo a esta ley y a otras disposiciones anteriores tiene a su cargo el estudio y el análisis del movimiento comercial, movimiento de productos, consumos, circulación, etc.; y con el fin de formar cuadros estadísticos que sirvieran, no sólo,

-42-

para conocer a la vida económica del país, sino como punto de partida de las de la elaboración de los presupuestos.

Las dependencias del Ministerio de Hacienda, eran:

- a. Las Aduanas.- oficinas encargadas de percibir los derechos, que gravan la importación y la exportación de los artículos afectos al pago de las mismas. El jefe de estas dependencias tenía el nombre de Director de Aduanas, el del Callao era el Superintendente General y en lugares de menos importancia, el jefe se llamaba Administrador de Aduana. Los empleados llamados a aplicar el arancel, eran denominados Vistas, que, según su importancia, eran de primera o de segunda clase. Los interesados, que no se conformaban con la partida aplicada, por el Vista de Aduana. Podían apelar ante el Cuerpo Consultivo

- 43 -

de Aranceles, organismo creado para sustituir a la antigua Junta de Aranceles, por Ley N° 5189 del 12 de Agosto de 1925. Las Aduanas contaban con su Contaduría, Secretaría y otras dependencias necesarias para la liquidación y percepción de los aranceles.

b. Los resguardos.- oficinas estaban a cargo de un Jefe que se llamaba Comandante o Teniente. Tenían por objeto supervigilar que todo ingreso o egreso de artículos se hiciera por intermedio de las aduanas. Es propiamente la policía aduanera, para perseguir y evitar los contrabandos, o sea el ingreso de los artículos que ingresaban, sin pasar previamente por Aduana. Hacían la vigilancia del litoral en pequeñas embarcaciones y decomisaban la mercadería que sorprendían ingresando clandestinamente.

c. Las Tesorerías Fiscales.- Ofici -

-44-

nas que se ubicaban en los diversos departamentos, para ser frente al pago de todos los empleados y funcionarios de su jurisdicción, tanto de la Administración como del Poder Judicial y aún de los miembros del Poder Legislativo, durante el receso de las Cámaras, cuando así ellos lo solicitaban como la percepción de los ingresos generales del país, se realizaba en la capital de la República, el Ministerio de Hacienda hacía a estas dependencias, remesas periódicas de dinero, para que hagan frente a los pagos que estaban obligados.

d. La Casa de Moneda.- La acuñación de la moneda nacional no era libre, porque tanto el Estado, como las particulares que obtenían autorización para ello, enviaban barras de oro y plata para su acuñación en esta dependencia, obteniendo una pequeña comisión en tales casos.

-45-

e. El Tribunal Mayor de Cuentas.- Su organización se debe a su Reglamento de 1908, el cual no fue tan adecuado a las necesidades del país. Por ello, el 24 de Junio de 1925, se nombró una Comisión encargada de formular un nuevo Reglamento. Tenía por objeto esta dependencia, examinar los libros de Contabilidad y los comprobantes de ésta de todos los organismos y corporaciones oficiales, comenzando por los Ministerios. A fin de cada año debían remitirle estos organismos, tanto de la Administración Central, como de la local, su contabilidad fenecida, el ejercicio de sus presupuestos y los comprobantes respectivos; a fin de que fueran examinados por esta dependencia para pronunciarse sobre su corrección y legalidad. Se componía de un Presidente, un fiscal y siete vocales. Estos vocales juzgaban las cuentas a manera de tribunal, formaban salas de tres vocales, cada uno que

-46-

emite su fallo sobre la cuenta que se examinaba. Cuando no la encontraban conforme, hacía lo que se llamaba "reparos", que eran objeciones a la legitimidad de alguna partida, y hecho el reparo, el organismo debía de absorberlo, en un plazo de quince días.

f. Compañías Fiscalizadas.- Por lo general tienen forma de compañías anónimas, en los cuales el Estado tiene intervención, ya sea por ser uno de los mayores accionistas y el iniciador de ella, ya sea porque se trataba de una compañía a la que el Estado había entregado un ramo, para su explotación; pero con su intervención. En estas compañías del Estado formaba parte del Directorio, por medio de delegados suyos, denominados Personeros del Fisco o Directores Fiscales. Sobre algunas compañías, la intervención del Estado es muy marcado, pues reglamenta sobre ellas, las supervigi-

-47-

la y controla muchos de sus ac --
tos.

El 26 de Diciembre de 1922 se dio
la Ley N° 4598 que delinea los --
procedimientos relacionados con --
el Presupuesto Nacional, así como
también, mejorar la prestación de
la Cuenta General de la República
que debía ser acompañado de las --
informaciones necesarias que per-
mitieran conocer la situación de-
finitiva de un ejercicio presu --
puestal.

Esta ley es importante no sólo --
porque, permitió un mejor reorde-
namiento de los ingresos y egre --
sos de nuestra economía, sino, --
porque ella trajo casi la totali-
dad de la reestructuración de los
órganos del aparato de la Adminis-
tración Pública. Al respecto a --
punta el doctor Rodríguez Carpio:

"El primer presupuesto elabo-
rado de conformidad con los --
preceptos de esta ley fue la

-48-

del año 1923, año en que fueron reorganizadas las Direcciones de Gobierno y Policía del Ministerio de Gobierno; suprimida la Dirección de Subsistencia del Ministerio de Hacienda, encomendando sus funciones a los Concejos Provinciales, reorganizada la Intendencia General de Guerra y los Servicios Geográficos y de Aviación de Hidroaviación Militar, y el Ministerio de Fomento queda constituido por las Direcciones de Fomento, Agricultura y Ganadería; Minas y Petróleos; Obras Públicas, Salubridad y Aguas e Irrigación, etc... Después del año 1923 no se registra ninguna reforma fundamental con excepción del Ministerio de Hacienda, ... (pues) en el año 1924 se creó la Dirección de Estadística" (35).

La elaboración del presupuesto es una actividad administrativa, pero que por comprometer a todo el país, adquiere el carácter de ley, de tal manera que, la creación de nuevos órganos ejecutivos, tarea inherente a la planificación, substratum de todo presupuesto, implica una tarea estrictamente administrativa, no adquirió las formalidades concretas que asumía, normalmente la misma, sino la forma de ley.

(35) RODRIGUEZ-CARPIO, Alberto, Op. Cit., p. 26.

-49-

Hasta 1929, el control presupuestal de los gastos era llevado a cabo por las Contadurías Ministeriales, sumamente desprestigiados, debido a su sometimiento al Ministerio correspondiente. Entonces hubo necesidad de crear otra oficina administrativa que vigilara el fiel cumplimiento del Presupuesto, y así que el 26 de Setiembre de 1929, se creó la "Contraloría General de la República", dentro del Ministerio de Hacienda, quedando sancionado, definitivamente por Ley del 28 de Febrero de 1930 e integrado por la Dirección del Tesoro, Dirección de Contabilidad General y la Dirección de Crédito Público.

En consecuencia, en 1930 se tenían los elementos legales suficientes que controlaron el gasto público, pero nuestra configuración nacional impidió que el Estado fue apto en su propia administración. Basadre dice al respecto:

-50-

"Un presupuesto preciso y racional, una Contraloría eficiente para la supervigilancia sobre los pagos y un Tribunal Mayor de Cuentas, alerta y severa para cautelar las inversiones de ellas son los elementos ideales para fundamentar una ejemplar política hacendaria. El Perú no los tuvo entonces, tampoco los ha tenido más tarde". (36)

Es decir, la abultada operación de nuevos órganos en la estructura administrativa del Ministerio de Hacienda y Comercio, fue notable en el período de 1919 a 1930; pues nuestra economía había asumido características nuevas, que de todos modos habían de exigir el reacomodo, a nivel de estructura orgánica del Órgano Ejecutivo mediato. El Estado absorbe actividades con mayor ímpetu que en otros períodos, como por ejemplo, la cuestión de finanzas, necesitando aparatos que se dedicaron a atenderlos específicamente. La realidad resultó que dichos órganos carecieron de un funcionamiento adecuado y eficiente, convirtiéndose en órganos huecos o ineficientes, que no justifica

(36) BASADRE, Jorge, "Historia de la República", 5ta. edición, Lima, Editorial Historia, 1964, CAP. CLXIV, p. 4102, tomo IX.

-51-

ban su creación, huecos en el sentido de que no apuntaban a asuntos de vital importancia, así tenemos, la cuestión tributaria. Leguía no quiso crear tributos que realmente significaran una fuente de financiamiento del gasto público. Cuando fue Ministro de Hacienda y Comercio, antes de ser Presidente, contribuyó a crear impuestos, mas o menos serios, pero cuando tuvo la oportunidad de hacer de los impuestos un fuerte ingreso en la configuración de los gastos públicos, no lo hizo. Ello debido a que la estructura orgánica de la Administración Pública no podía reflejar de ninguna manera, un carácter diferente, del que realmente poseía, el poder en sí mismo.

2.4.2.2. Ministerio de Fomento

Este Ministerio fue creado en 1896 como organismo central autónomo, pues antes, todo lo relativo al ramo de Obras Públicas, origen remoto de este Ministerio, corría a cargo del Ministerio que se denominaba de Gobierno, Culto y Obras Públicas.

-52-

En 1896 se separó de las ramas de Gobierno, Hacienda y Justicia, respectivamente, los servicios relativos a las Obras Públicas, a las industrias y a la beneficencia, para formar el nuevo Ministerio, que se denominó simplemente de "Fomento". En realidad se utilizó el término "fomento", porque no se conocía precisamente, cuáles iban a ser las ramas de que se ocuparía la nueva organización administrativa, de parte de lo que ya se presuponía. Por Ley N° 1227 del 21 de Enero de 1910, se suprimió de este Ministerio la Sección de Beneficencia y se dispuso que el despacho de esta clase de asuntos corriera a cargo de la Sección de Culto del Ministerio de Justicia. Ateniéndonos a la Ley de Organización de los Ministerios de 1856, Art. 8, este Ministerio conocía lo relativo a caminos, puentes, canales, obras de ríos, irrigación, desagües, derechos sobre vías de comunicación, edificios públicos y protección de la Agricultura, de la Minería y de la Industria.

El Ministerio de Fomento, tenía una gravísimamente tal importancia en la vida económica del país. Así, era entendido en ese entonces

-53-

"... es el eje administrativo del engrandecimiento y progreso del país..." (37)

La estructura del Ministerio durante el Oncenio, fue la siguiente: (38)

1. Dirección de Fomento.- Se ocupaba de cooperar estrechamente con el Ministro, en la Dirección Superior de Asuntos del ramo. Al principio existía como repartición de centralización administrativa para las demás direcciones, pero el crecimiento de los servicios que debió atender el Ministerio, determinaba que se le hayan agregado, posteriormente, las reparticiones de la Industria, además de la de Trabajo, estuvo encargado del fomento a la producción industrial y ante ella se tramitaban los expedientes de marcas de fábricas industriales.

2. Dirección de Obras Públicas.- Derivada en Secciones, 1ra. y 2da. de Ferrocarril

(37) Discurso Memoria del Ministro de Fomento, doctor Ego Aguirre, presentado ante el Congreso Ordinario, 1920.

(38) ALAYZA Y PAZ-SOLDAN, Toribio, "Derecho Administrativo General y del Perú", Lima, San Martí y Cía, 1927, p. 100 y ss.

-54-

- rriles, Sección de Estadística Ferro -
viaria, Sección de Caminos, Sección -
Obras Públicas diversas, Sección Téni
ca de Ferrocarriles, Cuerpo de Ingenier
ros al servicio de las obras del Esta-
do, para hacer estudios y ejecutarlos.
3. Dirección de Salubridad Pública.- cread
da por Ley del 6 de Noviembre de 1903.
Tiene la Sección de Higiene y la de Dem
ograpfia. Se trataba de una asisten -
cia pública de accidentes y servicios
anti-venéreos de hombres y mujeres.
 4. Dirección de Minas y Petróleos.- cread
da por Decreto Supremo del 18 de Mayo
de 1922. Tuvo dos secciones: de Minas
y de Petróleo. Sus funciones serán det
allados en el próximo punto.
 5. Dirección de Aguas e Irrigación.- cread
da por Decreto Supremo de 1922. Tiene
dos secciones: de Administración de -
las Aguas Públicas, de Fuerza Motriz e
Hidráulica y el Servicio Técnico.
 6. Dirección de Inmigración y Coloniza -
ción creada por Resolución Suprema del

-55-

3 de Enero de 1927.

7. Dirección de Agricultura y Ganadería.-
creada por Ley del Presupuesto de 1918.

8. Dirección de Comunicación.- creada por
Ley del Presupuesto de 1927.

Las Direcciones de Comunicación e Inmigración y Colonización se refundieron en --
1930 en la Dirección de Obras Públicas y Fomento, respectivamente.

Constituyen órganos anexos al Ministerio de Fomento:

- a. Cuerpo de Ingenieros de Minas.- De carácter consultivo, con un Director Técnico, ingeniero de minas a su frente y hacía toda clase de estudios técnicos, en materia de minería y emitiendo los informes que se le pide.
- b. Consejo Superior de Minería.- cuerpo meramente consultivo que asesoraba al Ministro en la resolución de asuntos de minería y de petróleo, a quien co-

- 56 -

rrespondía, además la elaboración de reglamentos sobre policía minera y sobre la organización del personal de minería. El Ministro veía su opinión antes de resolver determinados asuntos. Lo integraban el Fiscal menos antiguo de la Corte Suprema, el Director de la Escuela de Ingenieros, un Letrado designado por el Gobierno dentro de una terna que formulaba la Corte Superior de Lima, dos mineros y un industrial en petróleo, designados por el Gobierno, dentro de las ternas que le presentaba la Sociedad Nacional de Minería; eran Secretarios el Director de Fomento y el Director del Cuerpo de Ingenieros de Minas; y lo presidía el Ministro de Fomento.

c. Escuela de Ingenieros.- Era el instituto superior docente, donde se hacían los estudios, para obtener los títulos de ingeniero civil, de minas, industrial, electricista, mecánico, arquitecto, etc. Era dirigido por un Director y lo integraba, además del personal docente, el Administrador, Secreta

-57-

rio, Tesorero, Inspectores y Jefes de Gabinete.

d. Escuela de Agricultura y Veterinaria.- Era el instituto superior donde se hacía la instrucción de los aspirantes al título de ingenieros agrónomos y de veterinarios. Estaba dirigido por el Director de la Escuela, que tenía bajo sus órdenes al Administrador, Tesorero, Secretario y lo integraba el cuerpo de profesores.

e. Escuela de Artes y Oficios.- se daba instrucción media y se enseñaban las artes y oficios de escultura, modelado, tallado, fundición, caldería, herrería, mecánica, carpintería, ebanistería, electricidad y otros como los anteriores, tenía al frente al Director y bajo su dependencia al Administrador, Secretario, Tesorero, Regente, Inspectores y personal docente, así como los jefes de cada taller que daban la instrucción de cada oficio.

Tanto, esta Escuela como la de Ingenie

- 58 -

nieros y la de Agricultura y Veterinaria estaban militarizados.

- f. Instituto de Higiene.- A cargo de un Director Técnico y con secciones que regentaban médicos. Estuvo encargado de hacer frente a los servicios de higiene y de desinfección, analizar los productos que se expédían en materias alimenticias, como leche, vino, pan, etc.
- g. Instituto de Vacuna.- Era el encargado de cultivar y elaborar los distintos sueros, así como hacer efectiva la propagación de las vacunas. A su frente estaba un Director Técnico.
- h. Protección obrera.- los conflictos entre los obreros y los industriales se estudiaban y resolvían en el Ministerio de Fomento. La parte de investigación de los hechos corría a cargo de la Sección de Trabajo, ante lo cual se presentaba el reclamo respectivo, por parte del trabajador. Una vez realizado esta investigación, es resuelta, por un Tribunal Arbitral (sus tres

- 59 -

miembros son designados por los obreros, industriales y el Gobierno). Esta Sección del Trabajo interviene en los casos de huelga, para llegar a la solución del conflicto, y a ella compete que se cumplan las leyes de accidentes de trabajo, salario mínimo, horario de trabajo, trabajo de mujeres y niños, trabajo dominical y protección de las maquinarias y establecimientos en favor de los obreros, así como condiciones de salubridad de las fábricas.

- i. Protección del Empleado.- También los empleados sin contrato por tiempo determinado, que eran despedidos por sus empleadores, o los se les separaba con aviso anticipado, buscaban protección en este Ministerio, para que se les abonase un determinado número de sueldos al separarse del empleador. así como, para que éstos cumplan con otorgarles un seguro de vida. Estos asuntos se resolvían por un Tribunal Arbitral, en el que el empleado designaba un miembro, otro el patrón y el tercero, que

- 60 -

presidía, lo designaba el Gobierno dentro de una lista de cien personas.

- j. Protección de la Raza Indígena.- Existió también un cuerpo de naturaleza - consejal que estudiaba y resolvía los asuntos de los indígenas. Este cuerpo emitió informes y propuso normas o mejoras de carácter general.

Como podemos ver el Ministerio de Fomento, también experimentó la creación de nuevos órganos en forma notable durante el período en estudio. Este Ministerio, obviamente, no podía permanecer inmutable en lo que se refiere a su estructura administrativa.

Al igual que en el caso del Ministerio de Hacienda y Comercio, se da un abultamiento desordenado de órganos carentes de funciones definidas, porque muchas veces se repetían o entrecruzaban funciones, inclusive no sólo entre direcciones del mismo Ministerio, sino, también entre Ministerios diferentes. Esto debido a que el Ejecutivo, normó con una absoluta falta de

-61-

criterio de planificación. Es así que surgen elementos en la Administración Pública del Oncenio, carentes de tecnificación administrativa. El aumento de la burocracia, con la corrupción, soborno e incompetencia inherentes, constituye un ejemplo que demuestra entre otras cosas, tal ausencia.

Además de la inexistencia de un criterio de planificación de la Administración Pública, se constata la fuerte tendencia centralista del Ejecutivo, respaldada por la Constitución de 1920. Esto significa que el Ejecutivo, por una parte, quiere reproducir y aumentar su aparato estructural, pero a su vez, necesita centralizarlo en sí mismo. Este crecimiento centralizado de órganos del Ejecutivo es comentado por el doctor Alayza Paz-Soldán, -- cuando a propósito de la creación de los Congresos Regionales, que casi todas sus funciones eran estrictamente administrativas, dijo:

"Es muy curioso que aparezca en el año 1919 ... la creación de los Congresos Regionales, y sin embargo, 100 años antes tenía el Perú elementos -

-62-

verdaderos de descentralización, tales como las Juntas Departamentales, que creó la Constitución de 1928". (39).

Lo que en realidad importaba al Estado de aquel entonces, consistía en la aparición de aparatos que abultaran el engranaje de la Administración Pública, sin considerar el contenido o funcionamiento que tendría y en el caso que tuviera alguna, función de importancia, la tendencia centralizadora del Ejecutivo, impidió su funcionamiento en la realidad.

Sin embargo, ni siquiera una debida planificación que incluyera la descentralización hubiese solucionado el profundo problema de la Administración Pública, que era y aún continúa siendo, el carácter del poder en sí mismo. Esto quiere decir, que el problema no sólo era de normatividad, sino de actuar, de poder político, que manifestara, fundamentalmente en su capacidad de imponerse en su potestad administrativa frente a los particulares, sin dejar de mejorar el servicio público, en miras de contribuir a aumentar el nivel de vida del poblador peruano. La Administración

(39) ALAYZA Y PAZ-SOLDAN, Toribio, "Derecho Constitucional y del Perú", Lima, Edit. San Martí y Cía., 1927, p. 23.

-63-

Pública peruana de 1919 a 1930, no supo imponerse, frente al concesionario extranjero y resultó absurda para las amplias poblaciones marginadas del país, es decir, no pudo responder a las dos tendencias teóricas de la Administración Pública.

Antes de pasar a analizar en el próximo capítulo, detalladamente el crecimiento de un sector de la Administración Pública, es necesario anotar la estructura y funciones del mismo.

a. Dirección de Minas y Petróleos

Esta Dirección se divide en las siguientes secciones:

- 1) Sección Técnica-Administrativa. tiene las siguientes atribuciones:
 - Llevar un Registro de todos los expedientes y documentos que ingresan a la Dirección, anotándolos debidamente e insertando los decretos correspondientes;
 - Disponer la tramitación de todos los asuntos de la Dirección;

- 64 -

- Consultar con el Director todos los asuntos en mérito de los informes emitidos por las Secciones en cada uno de los expedientes;
- Atender al público en las informaciones que solicita y contestar la correspondencia que ingresa a la Dirección;
- Corrección de las resoluciones elaboradas por las diversas secciones, antes de ser llevados a la firma;
- El estudio y preparación de leyes, decretos, resoluciones y disposiciones de carácter general;
- Llevar los libros de Registro de todas las resoluciones, revisar las transcripciones de los mismos y disponer convenientemente su reparto;
- formular y remitir los oficios;
- formación, corrección y publicación de los "Estados del Padrón General de Minas", así como de los Boletines Oficiales de la Dirección;
- Atender la visación de las minu -

-65-

tas de transferencia;

- Atender la expedición de las constancias de cualquier índole que se solicitan;
- Llevar el control de las copias certificadas que se expiden;
- Formular los proyectos de presupuesto de la Dirección para cada año; y
- Llevar un libro de asistencia diaria del personal de la Dirección, manteniendo el control del mismo.

2) Sección General de Minas.- Tenía las siguientes atribuciones:

- Estudiar y emitir informes sobre la condición legal de todos los títulos de concesiones mineras, carboníferas y petrolíferas, corrientes o de carácter contencioso-administrativo, elevados por las Delegaciones de Minería de toda la República;
- Formular las respectivas resoluciones ministeriales y supremas referentes a dichos títulos;
- Estudiar e informar en todos los

- 66 -

- expedientes sobre traslación de -
dominio de los mismos intereses;
- Tramitar y emitir informes sobre
las concesiones auríferas, cuya -
tramitación se halla sujeta a la
nueva Ley N° 7601 y su reglamen -
to;
 - Informar sobre las consultas y -
quejas contra los procedimientos
de los Delegados de Minería y Jue -
ces de Primera Instancia que les
reemplacen; y
 - Llevar el Registro de Minutas de
transferencia mineras y catalogar
las copias de las mismas.

3) Sección de Estadística y Padrón.- -

Tenía las siguientes atribuciones:

- Llevar el control directo de las
labores de la Sección, encomendán -
dolos a los auxiliares correspon -
dientes;
- Dirigir las diferentes publicacio -
nes que edita la Sección; y
- Suministrar todos los informes -
que sobre la actividad minera, -
sean solicitados.

-67-

4) Sección Inspecciones.- Con las siguientes atribuciones:

- Supervigilar la labor de las Delegaciones de Minería, registrando los avisos telegráficos y revisando las copias de las denuncias presentadas;
- Emitir los informes técnicos del caso sobre las operaciones periódicas en las tomas de posesión y otras diligencias de orden técnico;
- Examinar las posesiones antiguas en los casos de denuncias por sustitución;
- Examinar y clasificar las denuncias abandonadas que deben publicarse como concesiones susceptibles de nuevo de nuncio, formulando el cuadro mensual, respectivo;
- Al Inspector de Yacimientos Petrolíferos le corresponde: el control de la producción petrolífera, para los efectos de pago del canon que estableció la Ley N° 4452, y la representación del Gobierno en la recaudación del ca -

-68-

non; controlar el canon superficial de la concesión "La Brea y Pariñas", conforme a lo estatuido en el Laudo Arbitral del Tribunal de la Haya, el 14 de Abril de 1922; recopilar anualmente informaciones estadísticas, referentes a la industria del petróleo y la confección de la estadística correspondiente; hacer estudios geológicos de las zonas petrolíferas; y emitir informes de carácter técnico sobre asuntos múltiples, relacionados con la industria del petróleo;

- Al Inspector de Minas le corresponde: supervigilar el ejercicio de la industria minera a fin de que se sujete a las prescripciones del Reglamento de Policía y otras disposiciones en vigencia; recibir, clasificar y controlar el aviso de todos los accidentes mineros, a fin de formular la estadística respectiva; absolver consultas de la Sección Trabajo en lo que respecta a reclamos por

-69-

indemnización; y resolver consultas de carácter geológico y minero, informando a la Dirección.

5) Sección Archivo.- Con las atribuciones siguientes:

- Revisar y autorizar las copias certificadas de los títulos de minas, petróleo y otras;
- Informar en todos los expedientes de reconocimiento de servicios de los ingenieros y empleados de minas;
- Encargado de la conservación y renovación de las muestras del Museo Nacional de Minería;
- Preparar los muestrarios que solicitan los consulados del Perú en el extranjero y las instituciones científicas;
- Revisar y organizar los títulos y demás expedientes que obran en el Archivo para su catalogación y acondicionamiento;
- Llevar libros de entradas y salidas de los expedientes que se solicitan de otras secciones para

- 70 -

su tramitación;

- Llevar el control de padrones, boletines y demás publicaciones;
- Llevar la catalogación general de expedientes que se archivan;
- Catalogación y canje de los boletines y publicaciones con diversas instituciones nacionales y extranjeras; y
- Formular los pedidos de útiles de escritorio, aseo, etc., a la Proveduría General del Ramo, para abastecer a las diferentes oficinas de la Dirección.

La Dirección de Minas y Petróleo, a pesar de constituir un organismo nuevo dentro de la estructura del Ministerio de Fomento, tuvo una actividad muy acentuada. A tal punto que se constituyó en la actividad central del Ministerio de Fomento. En 1922 se tramitaron 1901 expedientes, de los cuales 479 eran títulos aprobados y 703 transferencias mineras y el resto constituido por otros expedientes en otros trámi -

-71-

tes. (40). En el año 1923 solamente - en el primer semestre, se tiene 361 títulos aprobados y 767 transferencias, que juntas con otros expedientes suman 1800 expedientes tramitados. Es decir en un semestre, la actividad administrativa es superior a la de todo el año anterior. (41)

En el año 1925 se aprobaron 111 títulos y en 1926 fueron 134 títulos (42). Se puede apreciar que la tendencia es disminución de los trámites de los títulos aprobados y el incremento constante de los trámites referente a la transferencia minera, constituyéndose esta en el trámite administrativo por excelencia.

En el próximo capítulo estudiaremos el comportamiento administrativo de esta Dirección como una parte de la Administración minera en general.

(40) Discurso-Memoria del Ministro de Fomento Pío Maz Medina presentado ante el Congreso Ordinario de 1923.

(41) Discurso-Memoria del Ministro de Fomento Ing^o Masias presentado ante el Congreso Ordinario de 1924.

(42) Discurso-Memoria del Ministro de Fomento M. Sousa presentado ante el Congreso Ordinario de 1927.

CAPITULO III

ADMINISTRACION MINERA

3.1. Generalidades

La actividad minera constituyó el sector clave de la vida económica del Oncenio. Se caracterizó, esencialmente en la explotación a gran escala de unas cuantas compañías mineras extranjeras que concentraron la mayoría de nuestros mejores yacimientos minerales, desplazando definitivamente al capital nacional de la minería peruana y disminuyendo considerablemente la tasa del valor de retorno del producto de las exportaciones mineras.

Queremos saber cual fue el mecanismo "jurídico" que per

mitieron que la Cerro de Pasco, A.S.A.R.Co., Northern, etc. acapararan los yacimientos mineros nacionales, En consecuencia se podrá saber el comportamiento del Estado con referencia a la inversión extranjera directa en la minería.

El Estado peruano no actuó, sino a través de su Administración Pública minera, que otorgará las concesiones, - mediante la cual, el particular podía explotar el yacimiento minero. Además la Administración Pública Minera se encargará de todos los trámites administrativos mineros. Es sintomático, el hecho que la inversión extranjera directa tuviera especial preferencia por la transferencia minera con respecto a la concesión minera, como trámites administrativos mineros, que establecen derechos sobre las minas.

La esencia de la Administración minera nos permitirá definir en general el carácter de la Administración Pública. La generalización nos la permitimos porque la cuestión minera constituye parte fundamental de la economía del Oncenio; importancia que se manifiesta en la Administración Pública en general.

El análisis del crecimiento del Ejecutivo habrá ganado mucho si se cuenta con la visión de fondo, aunque sea - de una parte de la Administración Pública.

3.2. Sinopsis de la Legislación Minera Peruana

Conforme al derecho consuetudinario incaico las minas pertenecían al Inca y los mineros no pagaban otro tributo que el de su trabajo.

El 25 de Octubre de 1538, el Cabildo de Cuzco, presidido por Francisco Pizarro, dicta las primeras ordenanzas sobre minería, constituyendo el inicio de nuestra legislación.

Establecido el Virreynato se traslada al Perú la legislación española. En 1574 el Virrey Francisco de Toledo, dictó las Ordenanzas de Minería, notable cuerpo de leyes, que fueron compiladas bajo el título de "Ordenanzas del Perú" en 1683. Las "Ordenanzas de Minería" de México de 1783 se pusieron en vigencia para el Perú en 1785. El Derecho minero virreynal era dominial y regalista, pues las minas pertenecían al Rey y se concedían a los particulares con la obligación de trabajarlos y pagar un tributo a la corona.

Independizado el Perú, las "Ordenanzas de Minería" continúan en vigencia de acuerdo a la Ley del 2 de Diciembre de 1829, el 12 de Enero de 1877 se da una ley sustancial, que sin derogar totalmente las Ordenanzas, transforma el régimen minero, porque crea la obliga --

ción de pagar un impuesto como requisito para conservar la mina "sea que, se trabaje o no". Después de varios proyectos el 6 de Julio se promulgó el Código de Minería, que derogó íntegramente las Ordenanzas y recogió la obligación de pagar un impuesto para conservar la propiedad minera, normada por la ley de 1877. El impuesto se denominó "Canon territorial" y su incumplimiento constituía la única causa de pérdida de la propiedad minera.

Durante los veinte años transcurridos desde 1900 se dictaron varias leyes modificatorias y ampliatorias que son tentativas de dar mayor ingerencia al Estado en los asuntos mineros y así se llega hasta la dación de la ley 4452 del 2 de Enero de 1922 y que regula la explotación del petróleo declarando la obligación de explotar los yacimientos petrolíferos. La dación de la Constitución de 1920 significó todo un cambio en el sistema de propiedad minera, pues el Estado proclamó la propiedad de sus riquezas mineras por primera vez. La Constitución planteó seria problemática al Código de Minería de 1900, pues prohibida la concesión en propiedad de los yacimientos minerales, era imprescindible normas especiales que llevarían a la práctica el precepto constitucional. Ello implicaba un nuevo Código de Minería. Se ha de esperar más de tres décadas desde la dación de la Constitución de 1920 para la promulgación de un nuevo Código de Minería. Mientras tanto se genera una

-76-

normatividad interesante que muestra ambigüedad en su intento de hacer concordar el precepto legal y constitucional. Es precisamente, una parte de tal normatividad la que abarca nuestro período de estudio, que estudiaremos en los próximos puntos.

3.3. Legislación Minera del período en estudio

3.3.1. Concesión Minera

3.3.1.1. Naturaleza Jurídica

El Código de Minería de 1900 no decía expresamente que el Estado tenía el dominio originario de las minas, pero esta concepción estaba implícita, porque si no, no se podría explicar, en base a que el Estado por medio de la autoridad competente, se ergía en el ente capaz de otorgar la concesión (Art.16) por la cual concedía la propiedad de los yacimientos mineros. Si no hubiese tenido la calidad de propietario de los yacimientos minerales, no podría haber concedido la propiedad de los mismos. Sin embargo, el Estado no concedió propiamente las minas, como si hubiesen sido parte de su dominio privado, porque,

- 77 -

sino, haría funcionar las reglas que correspondían a la transmisión de la propiedad privada, prevista en el Código Civil de 1852. Prueba de ello es que el Estado transmitió al concesionario un derecho real especial, en la medida que fue necesario el cumplimiento del pago de un tributo especial denominado "canon territorial", para continuar en la concesión minera; además, el Estado señaló específicamente, los derechos y obligaciones del concesionario que si hubiesen sido, de naturaleza civil, no hubiese tenido que repetirlos, ya que se encontraban en el Código Civil de 1852, y por último, el Código de Minería de 1900 diferencia suelo del subsuelo, eliminando, en principio, el sistema de accesión de la propiedad minera, que implica la extensión de la propiedad del suelo al subsuelo. Decimos que elimina, en principio, porque el mismo Código aplicó la accesión para la adquisición de ciertos minerales (Art. 2º) que eran todas las piedras sólidas y todos los materiales análogos de construcción, aunque posterior-

-78-

mente, esta excepción casi desaparecía por efecto de la Ley N° 6611 del 29 de Mayo de 1929, que declaró denunciab^les dichas sustancias, cuando estuvieran - en tierras p^ublicas; y en tierras privadas, cuando eran explotados por los propietarios del suelo. En esencia se refuerza la diferenciación entre suelo y subsuelo, que permite afirmar que el Estado tenía el dominio eminente de los yacimientos mineros.

Por su parte, la doctrina, no es unitaria, en señalar el carácter jurídico de la concesión minera del Código de Minería de 1900; así tenemos, la posición del doctor Pasapera, minucioso comentarista del Código de Minería referido:

"la concesión de minas no es un acto administrativo, sino civil, porque el derecho, que adquiere el minero o concesionario... es civil y el derecho que transmite el Estado, es también derecho civil..." (43).

El comentario citado no refleja la ver

(43) PASAPERA, Manuel, "La Novísima Legislación de Minas", Lima, Tip. "El Lucero", 1905, p. 83.

-79-

dadera naturaleza jurídica de la conce
sión minera, porque, si bien es cierto
que transmite un derecho de naturaleza
civil, es también cierto, que no fue -
estrictamente civil, ya que el particular
hubiese obtenido el yacimiento de
un modo irrevocable, sin estar sujeto
a causal de caducidad y hubiese podido
disponer del mismo; pero, no fue así,
ya que el particular obtenía concesión
en propiedad, sujeta al canon territori
al, cuyo incumplimiento acarrea la
caducidad de la misma. Así lo enten-
día el doctor Solf y Muro, cuando dice

"la naturaleza del acto de conce
sión ha sido perfectamente fija-
do por la jurisprudencia en el -
sentido de que las diputaciones,
al hacer adjudicaciones de minas
a nombre de la nación, lo hacen
ejerciendo funciones administra-
tivas". (44)

El dominio originario de las minas, -
por parte del Estado, era una concep-
ción jurídico, que se manejaba explíci
tamente por aquél entonces. Así, se -
tiene, por ejemplo, el Proyecto del Có

(44) SOLF y MURO, Alfredo, "Programa -
de Minería", Lima, Casa Editora -
Ernesto Villarán, 1920, p. 12.

- 80 -

digo de Minería, propugnado por el doctor Federico Moreno en 1896, que proponía la propiedad de las minas no descubiertas o abandonadas, por parte de la Nación y su transferencia a particulares, mediante concesión (45).

La Constitución de 1920, en su Art. 42 estableció, expresamente, por primera vez, la propiedad minera del Estado en toda su amplitud, pudiendo, sólo concederse la posesión y el usufructo, en la forma y bajo las condiciones que las leyes determinasen. La Constitución de 1920, elimina la concesión minera en propiedad, porque, quiere reafirmar su dominio originario de los yacimientos mineros en el país y asumir la limitación del atributo de la disposición de la propiedad, esencia del dominio público del Estado sobre ciertos bienes, como los yacimientos mineros. (46); aspecto no tan claro en la conce

(45) MORENO, Federico, "Proyecto del Código de Minería", Lima, Edit. Luz, 1896, p. 8.

(46) GARCIA MONTUFAR, Guillermo, "Derecho de Minería, Curso Universitario", primera parte, Lima, Fac. de Derecho de U.N.M.S.M., 1965, Cap. III, p. 54.

sión minera del Código de Minería de 1900 que permite la disposición, casi absoluta de la mina por parte del concesionario, que podía hipotecar, arrendar usufructuar, etc., siempre y cuando, cumpliera con la obligación de pagar el canon territorial.

La Constitución de 1920 estuvo inspirada en la Revolución rusa y la Revolución mexicana. Además nuestra legislación minera anterior al Código de Minería de 1900 tenía una larga tradición de la concepción regalista, que consideraba al Rey, como titular del dominio originario de los yacimientos mineros; entonces lo que hace la Constitución de 1920 es reafirmar al Estado como propietario de los yacimientos mineros del país, en base a una tradición jurídica y a fuertes influencias constitucionales extranjeras.

En consecuencia la Constitución de 1920 reafirmó el carácter público de la concesión minera, reservando la propiedad de los yacimientos mineros para el Estado.

- 82 -

do que solo podrá conceder en posesión y en usufructo, es decir, estableció la concesión de derechos reales, que en esencia, son menos, que la propiedad especial de la concesión minera del Código de Minería de 1900.

En lo que se refiere a la concesión en posesión, la Constitución, quiso decir otra cosa, porque el Código Civil de 1852, fiel a la concepción del Código Francés de 1812, definió la posesión, en función del elemento objetivo y subjetivo, en consecuencia, no sólo era necesario, "tener" la cosa, sino la existencia del "animus" de conservar la cosa para sí, como si fuese propietario. Obviamente, el Estado al erigirse en el ente dominador de los yacimientos mineros, no podía dar en posesión, los yacimientos mineros, debido a que, los particulares, carecían de "animus" de comportarse como propietarios. La Constitución de 1929 se refirió a la simple "tenencia" de la mina, pese a que, la naturaleza de la actividad económica de los yacimientos mine-

- 83 -

ros no permitía que se diera "la tenencia" de la mina, sino era para su explotación económica. Esto era permitido por la vigencia de la única obligación para el mantenimiento de la concesión minera, consistente en el pago del "canon territorial" y previsto por el Código de Minería de 1900 (la vigencia de esta norma fue hasta que se exigió el trabajo de la mina, como obligación para mantener la concesión, según el Decreto Ley 17792 de 1969).

Con respecto a la concesión en usufructo, es necesario decir, que de acuerdo a Código Civil de 1852, era el desprendimiento de los derechos de uso y goce de la cosa por un tiempo limitado reservando el propietario su dominio; por lo tanto era limitada a un tiempo determinado, a diferencia de la concesión minera del Código de Minería de 1900, que otorgaba la concesión minera por tiempo indefinido.

Tanto la concesión en "posesión" y en usufructo, se mantenían con el cumpli-

- 84 -

miento del pago del canon territorial, como ya se ha explicado. No obstante, la Concesión del petróleo, oro y piedras calizas, por mandato de leyes especiales, exigían la explotación económica de la misma; además el 1º de Junio de 1927 fue observada una ley que facilitaba el pago de las contribuciones mineras, porque ella contribuía a "retener minas que nunca se había pensado explotar". En resumen, la obligación de trabajar las minas constituía un tratamiento especial para concesiones de ciertos minerales y una inquietud general, con respecto a las otras concesiones, que no logra plasmarse en una obligación, cuyo incumplimiento acarrearía la caducidad de las mismas.

La Constitución de 1920 mantiene rezagos privatistas al constituir derechos reales, para los concesionarios mineros, sin embargo, profundiza el carácter público de la concesión, que crea tales derechos, porque declara tácitamente la naturaleza jurídica de los bienes, materia de dominio público, es

-85-

to es, la indisponibilidad del bien.
Es mas, cuando la Constitución norma -
las concesiones mineras, dijo:

"en la forma y condiciones que -
las leyes determinasen",

se dejó, carta abierta, a una mayor li-
mitación de los derechos de los conce-
sionarios, acorde, podría ser, con las
necesidades públicas que aparecieran,
o cualquier situación, que el Estado
quisiese utilizar para limitar los de-
rechos reales de los concesionarios, -
de manera que se reafirmaba la potes-
tad del Estado de configurar el carác-
ter público de la concesión minera.

En esencia, la concesión minera de la
Constitución de 1920 fue naturaleza pú-
blica, que confiere derechos reales, -
dejando un amplio margen, para limitar
los y condicionada al pago del canon -
territorial del Código de Minería de -
1900.

La vigencia de la Constitución de 1920
y el Código de Minería, planteó un des

- 86 -

fase, en la medida que la concesión en propiedad había sido derogada y la concesión en usufructo carecía de una normatividad específica. De allí que se trató de atenuar dicho desfase por medio de una normatividad que hizo "formalmente" crecer la intervención del Estado, en asuntos mineros, mas en el fondo, el Estado no se constituyó en firme "propietario" de sus propias riquezas minerales y en consecuencia no fiscalizó las transmisiones de "dominio" que se continuaban realizando entre los particulares, como si el otorgamiento de la concesión, implicase el traslado de dominio de la mina, por parte del Estado al particular.

3.3.1.2. Sujeto

a. Capacidad

El Código de Minería, en su Art. 50, expresa que toda persona capaz de poseer bienes en la República, puede adquirir minas sin importar si es nacional o extranjero.

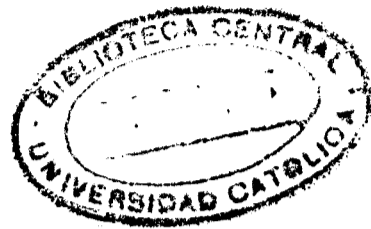
- 87 -

Sin embargo, la Constitución de 1920, en su Art. 39, establecía una limitación a la propiedad que adquieren los extranjeros en lo que se refiere "tierras, aguas, minas y combustibles" que se sitúen dentro de los 50 kilómetros cercanos a la frontera. En principio el constituyente no debió considerar las minas como objeto de propiedad. Lo que sucedió es que la prohibición, también, abarcaba a la posesión por cualquier título, por lo tanto, se prohibió la concesión minera a extranjeros dentro de los 50 kilómetros. El problema consiste en que se sanciona al extranjero que viola esta norma de la siguiente manera:

"...bajo pena de perder, en beneficio del Estado la propiedad adquirida".

El constituyente no debió incluir las minas como objeto de propiedad o sino debió haber dicho:

"perder la propiedad o la concesión",



- 88 -

es decir, se omitió esta última palabra que pudo haber sido "posesión" empleando la terminología, que usó la Constitución en este artículo.

Entonces tenemos que toda persona - que pueda poseer bienes puede adquirir minas, salvo los extranjeros - dentro de los 50 kilómetros cerca a la frontera. Además, existían - prohibiciones especiales, en atención a la naturaleza de las funciones y cargos de los peticionarios. El Código de Minería, establecía en sus artículos 51 al 55 que no podían adquirir "propiedad" minera - por denuncia el Ministro de Fomento, el Director del Ramo y los empleados de la Sección Minas, mientras desempeñaban su cargo. Además los empleados y operarios de las minas, tampoco podían adquirir "propiedad" minera por denuncia, a no ser para sus patrones, excepto en los lugares situados a mas de 10 kilómetros de distancia al punto más próximo de la propiedad de éstos. -

tampoco podían adquirir "propiedad" minera los secretarios y actuarios de las diputaciones y/o delegaciones de minas, en su distrito minero y los ingenieros, peritos, mineros o agrimensores de minas en los distritos donde desempeñaban sus funciones oficiales. Todas estas prohibiciones se extendían a la esposa e hijos, bajo patria potestad.

La igualdad entre nacionales y extranjeros, que establecía el Código de Minería, se inspiraba en un principio del Derecho Internacional Privado y la declaración constitucional, por su misma naturaleza de Derecho Público, podía permitirse tal diferenciación entre nacionales y extranjeros, en base a la defensa de la seguridad nacional e integridad territorial.

b. Clases

La clasificación más importante que

-90-

se desprende del Código de Minería de 1900, es la que se refiere a personas comunes y jurídicas.

Las compañías mineras se dedicaron a tres objetos: explotación, cateo y beneficio de minerales. Además podían organizarse en diferentes formas. Establecía el Art. 156 que las compañías, no siendo anónimas ni comanditarias, quedaban sujetas a las reglas del Código Civil, salvo disposiciones especiales del Código de Minería, y los que eran anónimos y comanditarios, con la misma salvedad, se regían por el Código de Comercio. Las salvedades consistían en la obligación de los socios de contribuir a los gastos de explotación y paga del impuesto, en proporción a su haber en la empresa, de acuerdo al Art. 157, y la de la indisolución de la sociedad, por muerte de uno de los socios, pudiendo los herederos enajenar su cuota (Art. 163). Estas salvedades, se originaron a la naturaleza de la ac

-91-

tividad minera.

La diferenciación entre compañía comanditaria y anónima de las que no lo son, se puede explicar, a partir de sus antecedentes legislativos: - los artículos 1652 hasta 1699 del Código Civil que se refieren a compañías, han sido sacadas del Código de Comercio español de 1830, con pequeñas variaciones, por ejemplo, la primera parte del Art. 1655, decía que la Constitución de una compañía, puede celebrarse por documento privado, mientras que el Código de Comercio español exigía, escritura pública para las compañías colectivas, anónimas y en comandita. Por otra parte, el Art. 1657, que fue redactado en abierta influencia de los Códigos de América Latina, clasificaba las compañías en universal, general y particular y el Art. 1699, establecía el beneficio de incompetencia que consistía en no poder ser ejecutados los socios, en lo necesario para subsistir. Este artículo no estaba en el Código de

-92-

Comercio español, En consecuencia, de todo lo anterior, el Código de Minería, recoge la declaración de beneficio de competencia para las sociedades colectivas y en consecuencia; el tratamiento "Civil" para tal clase de sociedades mineras, permitió documento privado para su constitución, a diferencia de las compañías anónimas y comanditarias que exigían indefectiblemente, escritura pública.

El establecimiento y funcionamiento de empresas mineras extranjeras, fue ampliamente facilitado por la ausencia de normas que regulasen sus actividades, a pesar de los Decretos Supremos del 22 de Junio de 1910 y 6 de Febrero de 1915, que exigían que las compañías o sindicatos, debían inscribirse en el Registro Mercantil para gestionar concesiones mineras o hacer o recibir a favor, transferencias mineras. El 3 de Octubre de 1930, se dicta el Decreto Supremo N° 10 que crea el Registro de Empresas o Compañías Mineras para establecer el control de

- 93 -

la actividad minera de las mismas. Esta última norma es la primera que busca expresamente mantener el control de las empresas mineras en general. Es necesario, tener en cuenta, que esta norma fue dada cuando el proceso de desnacionalización minera, estaba culminando, es decir, su efectividad pudo haber sido durante dos años anteriores a 1930.

El Gobierno de Leguía favoreció - desmesuradamente al funcionamiento de las compañías mineras extranjeras, no porque halla expedido normas expresas con ese fin, sino, porque hubo total desinterés en no expedirlas.

c. Derechos

El principal derecho es disponer libremente de los productos minerales que fuesen extraídos de las minas.

Otro derecho se refiere al establecimiento de las franquicias, según el Código de Minería en los Títulos

-94-

VIII, IX y X. El Título VIII, se refería a las relaciones del concesionario con el dueño del suelo; cuando la pertenencia se adjudicaba en terrenos eriales o baldíos, fuesen públicas o comunales, el concesionario adquiría, de hecho la "propiedad" (así dice el Código "propiedad" pero deberá entenderse "posesión"), pero cuando la pertenencia se encontraba en terrenos cultivados o cercados del Estado, municipio o de comunidades; o de propiedad privada, al poseedor del suelo estaba obligado a ceder al concesionario, previa indemnización, el área que fuese necesario para la explotación de las minas. En ambos casos se exceptuaban los terrenos ocupados por construcciones, salvo consentimiento del dueño. El Título IX se refería a las relaciones entre los propietarios de minas. Todo concesionario de minas tiene derecho a ejecutar en terreno franco todos los trabajos que no fuesen de explotación y tuviesen por objeto acceso, ventilación o desagüe de

-95-

de la mina y la seguridad de los trabajadores, y con previo permiso de la Diputación. Si se encontraba minerales, en la concesión vecina, había obligación de devolverlas y a reparar los perjuicios ocasionados. El Título X, se refería a los socavones generales de explotación, transporte, desague y ventilación. Si por medio de una galería o socavón general se facilitaba la explotación, transporte, desague y ventilación de varias minas, había de ser necesario la tramitación de la solicitud ante la Diputación. Los dueños de las minas atravesadas, en todo o en parte por el socavón, tenían la obligación de respetar las fortificaciones de éste, absteniéndose de arrancar minerales, en términos que comprometan la seguridad de estas obras. Ejecutadas éstas, las minas beneficiadas, quedaban sujetas al pago de la compensación del servicio que recibían en la proporción estipulada.

-96-

d. Obligaciones

Aquí nos referiremos a la tribu -
ción minera que se sustentó en tres
clases de tributos: la contribución
de minas o canon superficial, im -
puesto a la producción o canon de -
producción y el gravamen a la expor -
tación de productos minerales.

La contribución de minas o canon su -
perficial, era el impuesto fijo que
gravaba cada pertenencia y que se -
encontraba regulado por el Código -
de Minería en su Artículo 25º:

"Toda concesión minera, pagará
un impuesto anual de 30 soles,
por cada pertenencia compendi -
da en su perímetro".

El impuesto a la producción o canon
de producción era el impuesto pro -
porcional que gravaba los productos
extraídos y estaba establecido en -
varias leyes especiales.

El impuesto a la exportación de pro -
ductos minerales, fue fijado por la

- 97 -

Ley N° 5574 del 11 de Diciembre de 1926 y aumentado, practicamente por la Ley N° 5831 del 25 de Mayo de 1927, que creó un impuesto adicional a los minerales de exportación y cuyo producto se destinó a sufragar los gastos de construcción del local de la Oficina Central de Muestreo y Ensaye de Minerales. Además la Ley N° 6050 del 25 de Febrero de 1928, crea un impuesto a la exportación e importación de mercaderías que pasen por el puerto del Callao y cuyo producto fue destinado a obras públicas del mencionado puerto.

En realidad, la contribución de minas y el impuesto a la producción, constitufan los impuestos, que tenían cierta importancia en la tributación minera en general. Se estableció tanto para uno como para el otro, una escala descendente, de manera que a mayor número de pertenencias en explotación y a mayor producción, los tributos eran más ba -

-98-

jos. Se pensó que cuando los tributos fuesen moderados, aumentaría la explotación minera. Esto generó - que el Estado peruano, no aprovechara la oportunidad de imponer tributos a inversionistas y compañías extranjeras que operaban en el país, de tal manera que hubiese incrementado, considerablemente sus ingresos. Al contrario, por la misma época, el Perú tuvo serios problemas con la I.P.C., precisamente por el pago de impuestos, demostrando la debilidad de la intervención estatal en su política tributaria.

3.3.1.3. Objeto

a. Otorgamiento

Se podía otorgar concesión minera - sobre los yacimientos de sustancias minerales o fósiles susceptibles de ser industrialmente utilizados, -- aguas que tenían uso para la industria minera, escoriales y desmontes.

-99-

Las concesiones de agua, para la industria minera, no se rigió por el Código de Minería, sino por el Código de Aguas, por efecto de la Ley N° 6549 del 1° de Marzo de 1929.

El artículo 3 del Código de Minería separó expresamente, que sustancias no podían ser denunciadas: depósitos de guano; cuyo dominio corresponde al Estado, salitre; bórax; sales alcalinas,, cuya adjudicación tiene leyes especiales y las pozas de agua salada. Pero por Ley N° 6588 del 22 de Marzo de 1929 se asimilaron las adjudicaciones de salitre, bórax y demás sustancias similares, al Código de Minería. La Ley N° 6611 del 29 de Marzo de 1929 amplía la lista de sustancias denunciables: piedras silíceas, pizarras, basaltas, piedras, mármoles, es decir, todos los minerales de construcción y ornato.

b. Administración

La administración minera estaba en

- 100 -

manos del Ministerio de Fomento, específicamente de los siguientes organismos: Consejo Superior de Minería, Dirección de Minas, Diputaciones Territoriales y las Delegaciones Técnico-Regionales. El primer y tercer organismo, habían sido establecidos por el Código de Minería y los demás, fueron especialmente creados en 1922.

El Consejo Superior de Minería se convirtió, de acuerdo a la Ley 4452 de 1922, en Consejo Superior de Minería y Petróleo. Su función era meramente ilustrativa y funcionaba en la capital. Estaba compuesto por siete miembros: tres natos y 4 titulares, siendo miembros natos, el Ministro de Fomento, el Director de Fomento y el Director de la Escuela de Ingenieros y miembros titulares, dos mineros, un ingeniero de minas y un letrado o magistrado, nombrados por el Gobierno.

La Dirección de Minas fue creada

-101-

por Decreto Supremo del 18 de Mayo de 1922, y se constituyó en base a la sección minas del Ministerio de Fomento, las Delegaciones de Minería y demás organismos que se ocupaban del ramo. La Dirección de Minas tenía la función de tramitar y resolver todo lo que se relacionaba con la minería, vigilando la aplicación del Código de Minería, la ley del petróleo, y demás leyes y resoluciones especiales dictadas para el fomento de la industria minera. En otras palabras, este órgano administrativo nació vigilante del trámite administrativo minero, función que no desempeñó, porque durante el tiempo de su funcionamiento, se continuaban celebrando contratos de transferencia de dominio, sin considerar, el mandato constitucional que instituye el carácter de dominio público de los yacimientos mineros, y en consecuencia su inalienabilidad. Esto es, los yacimientos mineros, desde la vigencia de la Constitución de 1920, no podían ser

-102-

objeto de transferencia del dominio entre particulares, cosa permitida, siendo de competencia inmediata de este organismo administrativo.

Las Diputaciones se establecieron en todos los distritos mineros, que el Consejo Superior de Minería tenía a bien establecer, y en los lugares que no era posible establecerlas, el Gobierno nombró a propuesta del Consejo Superior, un delegado y un sustituto que desempeñaba la función de aquella y que consistía en proveer y decidir, todo lo relativo a los amparos, posesión y medidas de las minas en el territorio de su jurisdicción, tramitar los títulos de las concesiones mineras y vigilar el trabajo de las minas, buscando la protección y seguridad de los operarios. Las Diputaciones constaban de dos diputados y dos sustitutos, que los nombraba el Gobierno, a propuesta del Consejo Superior.

Las Delegaciones Técnico Regionales

-105-

fueron creados por el Decreto Supremo del 27 de Julio de 1922 y tenían la función de supervigilar la función de las Diputaciones, ya que éstos

"... no sólo deben...limitarse a la función administrativa de amparar y tramitar denuncias, sino que... deben desempeñar una labor más útil". (47)

Además se intentó desarrollar un criterio estadístico, en cuanto a información minera se refería. Es así, que se dió el Decreto Legislativo del 28 de Marzo de 1924, que prescribía la presentación por dos veces al año, de una relación de productos mineros, por parte de los "propietarios" (los legisladores, aún no podían desprenderse de la antigua concepción privatista de los yacimientos mineros) o conductor de una o varias minas o de oficina de beneficio, a la Dirección de Minas. La Resolución Suprema del 10 de Enero de 1930, amplía esta obligación a los "propietarios" de Canteras,

(47) Discurso-Mémoria del Ministro de Fomento, Ego Aguirre, presentado ante el Congreso Ordinario de 1920.

-106-

Salinas, etc. y restringe, además, a una vez al año, la presentación de tal relación. Con el mismo criterio estadístico, la Resolución Suprema del 11 de Abril de 1924, obligó a las imprentas encargadas de la publicación de los avisos de denuncias, a remitir mensualmente, a la Dirección de Minas, una relación de los denunciantes. La cuestión estadística fue importante; así fue concebida a nivel gubernamental

"...la estadística minera y petrolera... son las más completas que se puedan desear. La gran demanda que se hace del extranjero, de esa publicación, es el testimonio, mas elocuente de su importancia... El país se puede enorgullecer de la Estadística Minera y Petrolera, que publica la Dirección del Ramo por ser verdaderamente completa y la más detallada de todas las efectuadas hasta la fecha, entre las industrias nacionales". (48)

En realidad, no dudamos de la gran demanda de los estadistas mineros en el extranjero.

(48) Discurso-Memoria del Ministro de Fomento, Doctor Sousa, presentado ante el Congreso Ordinario de 1927.

-107-

En conclusión, la creación de la Dirección de Minas, las Diputaciones Técnico-Regionales y la dación de normas que buscaban una información estadística, apuntaban a cumplir "formalmente", las exigencias que del mandato constitucional, en el sentido de que, el Estado debió haber tenido mayor intervención en la administración minera, en su nueva capacidad de ente dominador de yacimientos mineros, que adquirieron la calidad de bienes de dominio público. Las atribuciones de tales órganos fueron ambiguas, difusas, debido a que no expresaban claramente la capacidad mencionada.

Trámite

Según el articulado pertinente del Código de Minería (Art. 57 al 95), el peticionario o denunciante de un terreno, veta o mina, presentaba un escrito a la Diputación, indicando sus generales de ley y la ubicación de lo denunciado. El funcionario, que recepcionaba la solicitud de de

-108-

nuncio, había de anotar al margen - de la solicitud el día y la hora de la presentación, el número de la - partida que le correspondía en el - Registro de denuncias, el número de partida anterior, el nombre de la - mina a la cual ésta se refería y - del autor de aquel denuncia. El Registro del peticionario lo ampara, provisionalmente, frente a terceros preferentes desde la fecha del re - gistro hasta la de la posesión.

El funcionario proveía, dentro - de tres días, el recurso de denun - cio. Según Resolución Suprema del 14 de Setiembre de 1928 los delegados debían de fundamentar los rechazos de las denuncias mineras, si no había rechazo, el funcionario, proveía dentro de tres días el recurso de denuncia y expedido el auto de - amparo mandaba a publicar los avisos y carteles respectivos durante quince días consecutivos en la puerta de la Oficina de la Diputación, tres veces en el periódico del lu -

-109-

gar y tres veces semanales consecutivas en el periódico oficial "El Peruano". El rechazo se debía a que no se había definido un denuncia sobre la misma mina. El Código de Minería, en esta parte, es concordante, con el Decreto Supremo del 19 de Noviembre de 1926, que declaraba que los expedientes de denuncias de terrenos minerales, petrolíferos, calizas, arcillosas o de sales alcalinas, que tengan el carácter de contenciosos debían de remitirse a la Dirección de Minas, que previo estudio, lo devolverá a la Delegación para su tramitación judicial.

Las oposiciones podían ser presentadas desde la fecha del denuncia hasta la de la oposición. Habían de sustentarse en algunos de los documentos siguientes:

- . Último recibó de contribución, si el opositor alegara derecho a la mina.
- . Acta de posesión, si los títulos

-110-

estuviesen en tramitación para ser aprobados por el Ministerio de Fomento.

- . Libro de Registros de denuncias, si el opósitor, pretendía tener preferencia a la concesión, por haber hecho un denuncia anterior que se hallara pendiente.
- . Certificado y recibo correspondiente, si el opositor pretendía tener derecho a la mina denunciada, por hallarse en goce de alguna concesión de exploración, pero en este caso debía presentar un plano que determinaba la situación y extensión del terreno a que la concesión se refería.
- . Recibo del impuesto, que permitía al minero mantener su derecho, si la mina hubiera pasado a la condición de denunciante por falta de pago.

La solicitud de la posesión era después de tres meses de la fecha del auto de amparo y antes de terminar el quinto mes. Según la Resolución Suprema del 6 de Octubre de

-111-

1922, se concedía prórroga, siempre y cuando no fuese mayor de tres meses y con la obligación de pagar el peticionario por cada mes de prórroga concedido, diez soles por pertenencia. El Decreto Supremo del 1º de Setiembre de 1922, normaba que los expedientes de minas, cuyos plazos de prórroga mencionados, no hubieran sido utilizados, eran remitidas a la Dirección de Minas que publicaba el texto de las denuncias para que otros posibles denunciados hicieran sus respectivas denuncias. El mismo curso tenían los expedientes, cuyos denunciados habían desistido, según Resolución Suprema del 24 de Agosto de 1923.

La Dirección de Minas examinaba los títulos remitidos por las Diputaciones, las aprobaba inmediatamente si estaban de acuerdo a las normas pertinentes y no había oposición pendiente. En caso de oposición y no siendo contencioso el asunto, resolvía la misma Dirección de Minas, previa

-112-

consulta al Consejo Superior de Minería.

Cuando el asunto era contencioso, los juicios se regularon hasta 1911 por el Código de Minería. La Ley N° 1510 del 15 de Diciembre del mismo año, que promulgó al Código de Procedimientos Civiles expresaba en su Art. 1344 que los juicios de minas se regirían bajo sus prescripciones. El Decreto Legislativo del 18 de Noviembre de 1922 vino a establecer términos especiales a que debían sujetarse los trámites de los expedientes de minas. El Art. 2° señalaba que de la oposición, se corría traslado al denunciante por el término de 6 días. El Art. 3° señalaba que el período de prueba era de diez días y el Art. 5° señalaba que el término de la apelación era de diez días.

Finalizando el proceso administrativo o judicial, el Ministerio de Fomento, ordenaba la inscripción de -

-113-

la mina en el Padrón General de Minas y una vez inscrita, sólo podía ser discutida su inscripción en el fuero común.

d. Limitación

- Mensura de la Concesión

El Art. 73 del Código de Minería indicaba la manera cómo debía medirse una concesión. Las vértices de los cuadrados o rectángulos que correspondían a una concesión, se señalaban con hitos sólidamente construídos, de tal manera que si era posible distinguir de los colindantes. El denunciante, para ser amparado, debía reunir las características antes citadas, de acuerdo al Art. 57º del mismo Código. La Resolución Suprema del 29 de Setiembre de 1919 y la circular del 12 de Junio de 1922 remitido por Dirección de Minas y Petróleos a los delegados de minería expresar instrucciones de ca-

-114-

rácter técnico a que debían sujetarse los peritos, tendientes a un mejor cumplimiento de las normas referidas a la mensura de las concesiones.

- Número de las Concesiones

El Art. 20 del Código de Minería fijó un máximo de 60 pertenencias por concesión. Esta norma afectó a las grandes compañías que necesitaban la no limitación del número de las concesiones, para concentrar la propiedad minera. No se hizo esperar, entonces, la circular del 1º de Febrero de 1901, la cual en uno de sus considerandos decía:

"... el Gobierno desea hacer algunas indicaciones sobre los asuntos culminantes de la ley (se refería al Código de Minería) para la solución de las dudas que pudieran presentarse".

Uno de los asuntos por aclarar era precisamente, el referido al

-115-

número de las concesiones, que según, aquella circular, no era prohibido que una persona, ya sea un particular o una sociedad, obtenga separadamente varias concesiones, cada una de ellas, con la máxima extensión autorizada. Es decir, la propiedad concedida, una vez y por un expediente, no pase de 60 pertenencias. Resulta relevante que para alguien tan representativo del sistema individualista de la propiedad minera de la época, como fue el doctor Pasapera, la medida resultara absurda, porque "... según esta teoría, organizando 2, 3, 4 o 10 expedientes, puede un minero hombre o compañía, adquirir 120, 180, 240 y 600 pertenencias" (49). Es decir, el número de las pertenencias, carecía de limitación alguna en clara contradicción con el Código de Minería.

El acaparamiento de las concesio-
(49) PASAPERA, Op. Cit., p. 101.

-116-

nes, constituyó un asunto delicado para las legislaciones extranjeras. La española de la década de 1930, por ejemplo, cuidó mucho la amplia discrecionalidad de otorgar concesiones. Por razones históricas, el Estado español quiso evitar que las minas, que eran bienes de la nación, pasaran para su explotación a manos de elementos adversos u hostiles al mismo.

e. Clases

Las concesiones mineras podían ser de exploración y explotación.

Las de exploración, estaban sujetos al mismo límite del número de concesiones de explotación. Eran otorgados por un año, prorrogable a otro mas y sólo podían otorgarse en terrenos francos, donde no haya existido, en ellos ni a cinco mil metros, concesiones mineras, ni denuncias pendientes (Art. 15, 16 y 17, respectivamente).

-117-

Con respecto a las concesiones de explotación, las condiciones que establece el Código de Minería, son de dos clases: unas se refieren al sujeto de la concesión y - otras al objeto. Las primeras, están constituidas por los derechos, obligaciones y capacidad del concesionario y los segundos se refieren a la cosa, materia de la concesión, medidas de la concesión, número, etc. Todo lo relativo al carácter de la concesión, sus efectos, objeto de la propiedad minera, etc., ha sido ya tratados.

f. Caducidad

Las causas que establece el Código son dos: la falta de pago del impuesto y el vencimiento del plazo que se otorgan a las concesiones de reconocimiento.

El nuevo sistema de propiedad minera propugnado constitucionalmente, exigió el surgimiento de otras

-118-

causales de caducidad, que expresaran, decididamente, que el Estado, era el que detentaba el dominio de las minas nacionales. Es decir, el Estado tuvo la oportunidad de manejarse, en este importante asunto, con mayor discrecionalidad, oportunidad no aprovechada.

Hubo intentos, así tenemos el ya citado Decreto Supremo del 1º de Setiembre de 1922 que regulaba el caso en que prorrogado el plazo de solicitud de posesión, no se llevaba a cabo ésta o que concedida una concesión, no se hiciera el pedido de posesión, la Dirección de Minas, publicaba las concesiones en el Diario Oficial "El Peruano" para la libre disposición de otro concesionario. No decía expresamente que "caducaban" las concesiones pero se ha de interpretar de esta manera, porque no hay en el Código de Minería, otra razón para que se de-

-119-

clare la libre disposición de una concesión que anteriormente, había sido concedida. La Resolución Suprema del 24 de Agosto de 1924 asimiló el desistimiento de los denunciantes a la sanción del Decreto anterior. El Decreto Supremo N° 2 del 26 de Julio de 1929, declaraba que la paralización de un expediente, en un proceso litigioso por un año, producía el abandono y ante el cual, la oficina administrativa en que el expediente se encontraba, lo elevaba a la Dirección de Minas y Petróleos para que ésta decreta su caducidad.

El Estado pudo crear causales de caducidad que comprometieron razones de fondo; como por ejemplo, control a la actividad minera nacional y extranjera, exigencia de explotación de la mina, número limitado de concesiones, etc; y no solamente causales de caducidad que se refieran a la cuestión meramente procesal, que al final de

-120-

de cuentas, permitieron al Estado manejar con mayor dinamismo la distribución de las minas nacionales; mediante la agilización del proceso administrativo minero.

3.3.2. Transferencia Minera

El Código de Minería permitía la transferencia de dominio, posesión, uso y goce de la propiedad minera, en arreglo a las leyes comunes y a las disposiciones especiales del mismo.

De acuerdo a las normas vigentes en la época, es decir, las normas del Código Civil de 1852, el dominio se transfería por enajenación y podían enajenar solamente los que podían disponer de sus bienes: los propietarios. La enajenación, podía ser a título oneroso (venta o permuta) o a título gratuito (donación).

La donación era definida en los Arts. 579 y siguientes del Código Civil, como la transferencia gratuita a otro, del dominio de la cosa. La permuta, de acuerdo a los Arts. 1523 y siguientes, era la transferencia de dominio de una cosa por otra. La venta, nos interesa analizar, por ser el típico con

-121-

trato de transferencia de dominio.

La compra-venta, de acuerdo a los Arts. 1305 y siguientes, era un contrato, mediante el cual, uno se obligaba a entregar la cosa y el otro a pagar un precio. La única limitación, a que estaba sujeta la compra-venta de minas, era que no podía ser rescindida por lesión, ni había respecto a ellos, lugar a la restitución in integrum ni al retracto, de acuerdo al Art. 10 del Código de Minería. De acuerdo al Art. 1459 del Código Civil había lesión, si es que se vendía la cosa en menos de la mitad de su valor y por lo tanto el vendedor podía pedir la rescisión del contrato; también, había lesión cuando se hubiera comprado la cosa en mas de tres mitades de su valor, pudiendo el comprador pedir la rescisión de la venta. La restitución in integrum se había instituído para proteger los bienes de los menores de edad, aunque sean emancipados, contra la incapacidad de éstos y la mala administración de sus guardadores, de tal manera que, si los menores sufrían daño o lesión en algún acto o contrato, se reponían las cosas a su estado anterior. El retracto, según, Art. 1480 del mismo Código, es el derecho que da la ley a algunas personas para rescindir una venta hecha y sustituirse en lugar

-122-

del comprador, tomando para sí, la cosa vendida, por el precio y bajo las condiciones acordadas en la venta. Las limitaciones a que se refiere el Art. 10 del Código de Minería se debe a las peculiaridades de la industria extractiva, debido a su propia naturaleza aleatoria.

Con respecto a la transferencia de la posesión, uso y goce de la mina, se tiene que, a partir de la vigencia de la Constitución de 1920, fueron las únicas transferencias permitidas.

La transferencia de la concesión en posesión se refiere a la transferencia o la cesión de la posesión. Recuérdese que continuaba vigente la norma que permitía mantener la concesión sin necesidad de que haya explotación económica; pues bastaba el cumplimiento del pago del canon territorial.

La transferencia de la concesión en usufructo constituía la transmisión de derechos reales, de uso y de goce por parte del usufructuario a otro, que no podía enajenar, hipotecar, gravar, etc. la mina, es decir, no podía efectuar algún acto que implicara "disposición" de la mina, derecho que sólo correspondía al propietario de la misma

-123-

es decir al Estado .

El trámite administrativo de la transferencia mi
nera, había sufrido variaciones desde que fue -
inicialmente normado por el Reglamento Adminis -
trativo de Minería de 1905. Este ordenaba, que
frente a cualquier cambio en los datos del Regist
tro, el "propietario" de la mina, debería comunic
carlo a las Diputaciones, cuyos funcionarios hac
cían una nueva inscripción en el Registro y deb
bían remitir a la Dirección de Fomento, al el exp
pediente que se había formado y cuando el contrat
to de transferencia se celebraba fuera del dist
rito de la Diputación respectiva, podía el nuev
vo adquirente acogerse a lo indicado anteriorment
te o sino presentarse al Ministerio de Fomento,
con la escritura pública de tansferencia. (La el
levación de las minutas de compra-venta de minas
a escritura pública fue obligatorio desde que -
así lo ordenó la Resolución Suprema del 15 de Set
tiembre de 1911).

El Decreto Supremo del 16 de Junio de 1922, dec
retó que las transferencias de propiedades miner
ras y petrolíferas fuesen presentadas a la Direcc
ción de Minas y Petróleo que las visaría y tomar
ría nota, además de la creación de un Registro -

- 124 -

de Transferencia Minera, que estaría a cargo de la misma. El Decreto Supremo del 20 de Octubre de 1922 facultó que en el caso de las transferencias mineras, que tuviesen lugar, fuera de la capital de la República, podían ser enviados, los documentos por correo, para que los interesados obtuviesen el visto bueno de la Dirección de Minas.

Es decir, las transferencias mineras, no eran autorizados por la Dirección de Minas y Petróleos, que simplemente las aprobaba y tomaba nota para efecto de estadísticas, como dicen los considerandos del Decreto Supremo del 16 de Junio de 1922, a diferencia de la transferencia petrolífera, que según el Art. 90 del citado Decreto Supremo, si exigió autorización gubernativa, bajo pena de caducidad de la concesión. Esto implica que el Estado mostró marcado desinterés en fortalecer sus órganos administrativos, teniendo la oportunidad de hacerlo. La intervención de la Dirección de Minas y Petróleos, en las transferencias mineras, hubiese dotado de discrecionalidad al órgano administrativo. No obstante, somos conscientes que el problema de la administración minera, obviamente, no podía reducirse a una buena legislación, pues es necesario, el fortalecimiento

-125-

miento de una política general, capaz de "administrar" en el mas cabal de los sentidos, que este verbo sustantivado pueda tener. A modo de ejemplo; la exigencia de la autorización gubernativa, para transferencia petrolíferas, no significó obstáculo, para que diera una explotación petrolera con mas visos de ilegalidad, soborno, chantaje que se haya visto en nuestra historia, generando un problema que rebasó los límites de lo jurídico y lo nacional y alcanzó implicancias políticas e internacionales.

En resumen, lo que se ha querido hasta aquí, es tener la normatividad aplicable a la administración minera, durante el período comprendido entre los años 1919-1930, sin dejar de lado la visión crítica, para analizar, cual fue en el fondo la intención de la norma, desde el punto de vista del poder. Es decir el análisis estrictamente legal se ha buscado aparejar al método histórico.

3.3.2.1. Análisis Jurídico-Histórico de los contratos de Transferencia Minera

La obtención de los contratos de transferencia minera se debió a la previa re

-126-

visión casi total de los libros de Indi
ces de los Notarios Públicos de la época. La indagación se realizó en el Ar-
chivo Notarial Siglo XX, dependencia -
del Archivo de la Nación.

El resultado fue que se encontró aproxi
madamente unos 200 contratos de transfe
rencia minera, correspondiente al perío
do 1919-1930. La estadística que pre-
senta el Ministerio de Fomento (50). difiere
con nuestra indagación, en una proporción
considerable; podría ser que muchas trans
ferencias, pese a que debían elevarse a
escritura pública no cumplieron con este
requisito. En todo caso lo que importa a
nuestro estudio es el análisis jurídico
histórico de los contratos.

De los 200 contratos encontrados se to-
maron al azar unos 50 contratos que des
pues de ser revisados, presentaron ca -
racterísticas semejantes en cuanto a la
forma de transmitir la "propiedad" y lue
go con un criterio cronológico se optó
por 9 contratos que serán analizados en
el presente acápite.

(50) DIRECCION DE MINAS Y PETROLEOS DEL
MINISTERIO DE FOMENTO: "Boletín Ofi-
cial", Nros. 7 al 15, Lima, años 1920 a -
1928.

-127-

a. Contrato Número 1

La "American Vanadium Corporation", representada por los señores James y Charles Ayleswoth, vendió las minas "La Química", "El Triunfo de la Química", "La Física", "El Laboratorio", "El Porvenir", situadas en la región de Quisque, provincia de Cerro de Pasco, a la "Vanadium Corporation of America" el 18 de Setiembre de 1919 al precio de dos millones quinientos mil pesos americanos, en la ciudad de Nueva York. El 15 de Octubre de 1919 James Gray de la "American Vanadium Company" y Alberto García Frigoyen por la "Vanadium Corporation of América" otorgaron escritura pública, con el objeto de ratificar y hacer constar que por escritura pública del 18 de Setiembre de 1919, en Nueva York, se celebró la venta de minas entre ambas compañías.

b. Contrato Número 2

Ricardo Bentín, vendió minas a Tima-

-128-

they Jones, el cual actuaba como vicepresidente de la Sociedad Minera Backus y Jhonston del Perú, el 30 de Octubre de 1919, en la ciudad de Lima y al precio de trescientos cincuenta mil libras peruanas de oro. La venta real y enajenación perpetua fueron de las siguientes minas: "Consuelo", "Recuerdo", "Jirca", "2 de Mayo", "Las Mercedes", "Julia", "Carmen", "Prosperidad", "Socavón Potosí", Santo Domingo de la Calzada", "San Carlos", "Vanguardia", "Ampliación de Consuelo", "Ampliación de San Carlos", "Vulcano", "Progreso", "Prolongación de Prosperidad", "Santa Rosa", "Tokio", "Victoria", "Nueva Ampliación de Consuelo", "La Estrella", "Rosaura", "Genoveva", "Mitupuquio", "Rosa Segunda", "Imperialista", "Prolongación de Mercedes". situadas en el asiento mineral de Huarochiri de la provincia del mismo nombre y en el de Yauli. También incluía la venta, los denuncios, además de la Oficina de Concentración de "Aguas Calientes" para tratamiento de los minerales, la central eléctrica situada en Tabla Chata, compresoras, perforadora,

-129-

ascensor, ferrocarriles, carros, edificios, bombas herramientas, casas para administración, todo lo que se encuentre dentro de estas propiedades que se emplean o utilizan en la explotación de las minas, sin reservas ni limitación alguna.

c. Contrato Número 3

El señor Aniceto Gallo, en representación de los Señores Gallo hermanos vendió minas a don Hugh S. Hunter en representación de la "Cerro de Pasco Copper Corporation", el 4 de Setiembre de 1919 en la ciudad de Lima y al precio de cuarenta y siete mil quinientas libras esterlinas. La venta real y enajenación perpetua fue de las siguientes minas y porciones de minas ubicadas en el Distrito mineral de Cerro de Pasco, Departamento de Junín: el 100% de "San José de Erqueaga", "Pepe", "Triple Alianza", "Nueva California", "Hernán Cortés", "El Morro Solar", "La Expósita", "Orbanejo", "San Gabriel", Demasías, Santa Eugenia "Colombia", "Resto", "José Gálvez", "Se

-130-

gundo Unión", "Soledad de Alvarez y --
Bringas", "San Vicente de Paul"; el 50%
de las siguientes minas: "La Limeña y -
la andaluza", "Santa Rita de Riquelme",
"Santa Rita de Quiulacocha", "La grie -
ga", "La Iberia, Burgos y Tubillija", -
"Castilla Encalada y el Cid", "El Social
lismo", "Rosario", "Unión", "El Triángul
lo", "El Bastón", "La Breña", "Azúcar -
Machay" y "Mercedes", el 48.33% de "Si-
nai"; el 44.16% de "El Eco de ambos mund
dos"; el 33.33% de "Proserpina"; el 25%
de "Pomponia", "28 de Julio", "La Ascens
sión del Señor", "Tres Amigos y "Lare -
do"; el 16.66% de "San Agustín"; el --
9.09% de "Roosevelt" y el 5% de "Patria"
"La América", "Frinaquia". La venta -
comprende las minas, construcciones, -
instalaciones, labores, campamentos, min
nerales que se encuentren en cancha y -
en general todo lo que corresponde y -
pertenece a los propietarios y se en --
cuentra en las minas, o les sea accesor
rio sin reserva, ni limitación de ningu
na clase.

Estos tres contratos son válidos jurídic
camente de acuerdo a la normatividad vi

-131-

gente, antes de la dación de la Constitución de 1920. El Código de Minería de 1900 y el Código Civil de 1852 permitían la transferencia de la propiedad minera que estaba sujeta únicamente, al igual que la concesión, al pago del canon de superficie. Es decir, la transferencia era de lo que el Estado había adjudicado. No se podía transferir más de lo que el Estado había cedido por medio de la concesión minera. Entonces el nuevo adquirente adquiría también la propiedad condicionada por el impuesto fijado por el Código de Minería.

d. Contrato Número 4

Emilio Weiss, en representación de Weiss y Compañía, adjudica minas a favor de William Flatow y Alejandro Mac Donald, en representación de la Compañía de Acreedores de Sociedades Mineras, en Lima el 2 de Mayo de 1922. Las minas adjudicadas son "Porfía" y "El Calvario" ubicadas en el Distrito Minero de Cerro de Pasco "Yolanda", "Pepín", "Eloísa", "Aurora", "El Guardián", "Rosa Lucre --

-132-

cia", "Alianza", "Lucrecia", "Amplia --
ción", "Richi-Richi", "Friolero", ---
"Triunfante", "Enriqueta" ubicados en el
distrito minero de Yauli y la hacienda
minera "Santa Bárbara ubicado en la pro
vincia de Yauli. Todos los bienes se -
adjudicaron en setecientos cuarenta li-
bras peruanas.

"Adjudicación" de minas es un término -
que utiliza el Código de Minería, como
sinónimo de concesión minera, en el sen
tido de transmisión de dominio de la mi
na, al referirse al procedimiento de de
nuncias de las mismas. En este contra
to privado se está dando el mismo conte
nido privatista al término "adjudica --
ción". Entonces, habiendo cosa, trans
misión de dominio y precio, nos encon
tramos ante una compra-venta de mina, -
prohibida por la Constitución de 1920.
El Artículo 2278 del Código Civil seña
laba "los contratos prohibidos por la -
ley, sea por su materia o por su forma,
y en general todos aquéllos en que la -
nulidad aparece del mismo acto, se repu
tan, no hechos y no producen efecto al
guno". Este artículo es perfectamente

-133-

aplicable a estos "contratos de transfe
rencias", porque la misma Constitución
los prohíben tácitamente en su Art. 42.
El Art. 1345 del Código Civil de 1852 -
expresa claramente la prohibición de --
transferir el dominio de los bienes de
dominio público, que por su propia natu
raleza, están fuera del comercio de los
hombres. La definición de cosa pública
estuvo contenida en el Art. 459 del mis
mo Código y dice: "son públicas las co
sas que pertenecen a una nación. Es el
mismo contenido del Art. 3 del Código -
de Minería de 1900 que declara la exis
tencia de ciertas sustancias minerales
cuyo dominio era del Estado. Este ar
tículo requiere una interpretación que
se refiera a la propia naturaleza de -
los yacimientos; porque el Estado, se -
gún ya se ha visto al estudiar la conce
sión minera, era el ente que tenía el -
dominio originario de las minas; este -
artículo no tenía porque expresarlo so
lo para una parte de los mismos, en rea
lidad lo que se quiso decir, que tales
minas adquirían un carácter público y
en consecuencia no podían ser objeto de
transferencia de dominio. La Constitu-

-134-

ción, de 1920 extiende el carácter público a todas las minas nacionales. En consecuencia desde 1920, éstos eran --- "bienes públicos" imposible de ser objeto de transferencias de dominio; por lo que este contrato de compra-venta de minas resulta jurídicamente imposible.

e. Contrato Número 5

Pedro de Osma, en representación de la Sociedad Minera "Alpamina Limitada", adjudicó minas en favor de Don Felipe de la Torre Bueno que actuó en representación de su esposa Irene Gildemeister de la Torre Bueno, el 18 de Febrero de 1924, en la ciudad de Lima. El acuerdo de la adjudicación de las minas se realizó por sesión del 28 de Diciembre de 1923, porque la sociedad no estaba en condiciones de pagar las contribuciones y uno de los accionistas de la sociedad el doctor Juan de la Torre Bueno y Gildemeister manifestó conformidad y pidió la adjudicación de las minas a favor de su señora a favor de su señora madre, doña Irene Gildemeister de la Torre Bueno. Las minas, fueron: "Carlos Euge --

-135-

nio". "Transhurco", "Jesús de Praga", "Yanaírcó", "Perla del Oriente", "Yanahurco", "Monte Alegre", "Chillancocha", "El Minero", "Pacra.", "Pretorio", "Tunshurco Chico", "La Tarma", "Chillamputa", "Josefina Segunda", "Rayo", "Casa", "Perpetuo Socorro", "Quebrador", "San Antonio de Pádua", "Atuncasa", "Chosica Pobre", "Palcas". Es necesario señalar que este contrato lleva la aprobación de la Dirección de Minas y Petróleos y la firma del Ing^o A. Jochamowitz, Director General de la misma.

En este contrato hay una transferencia del dominio a título gratuito, es decir, estamos ante una donación definida por el Art. 579, como la transferencia gratuita a otro del dominio de alguna cosa. En esencia la donación entraña el dominio de alguna cosa, por parte del donante, para poder disponer libremente de la misma. De esta manera la compra-venta y la donación implican la transferencia del dominio de una cosa, según se desprende del Art. 571 del Código Civil. En consecuencia el análisis del contrato anterior ha de aplicar

-136-

se a este contrato.

f. Contrato Número 6

Doña Elvira Becherol de Gildemeister, - con asentimiento de su esposo don Alfredo Gildemeister, vende minas a la Northern Perú Mining and Smelting Company, representado por el presidente de su Directorio, doctor Alfredo Alvarez-Calderón, en la ciudad de Lima el 2 de Abril de 1924, y al precio de ciento dieciséis mil doscientos cincuenta mil dólares americanos. La "venta" es de las siguientes minas: "Elvira Graciela", "San Miguel", "Precisa", "Félix Segundo", ubicadas en la diputación de Santiago de Chuco del Departamento de la Libertad. La "Venta", incluye, también sus labores, canchas, minerales contenidas en las mismas, derechos y servidumbres que la favorezca y cuanto comprenden dichas propiedades y les sea accesorio sin limitación.

El presente contrato ha sido incluido por los términos gramaticales en que se ha redactado la minuta. Los dos últi -

-137-

mos contratos cuidan de no decir expresamente "venta de minas", pese a que, en Derecho, no es necesario denominar un contrato, para que sea, sino que basta que reúna los elementos legales, para que se configure el mismo, cosa que obviamente, no sucedió, ni en éste ni en los dos anteriores contratos.

g. Contrato Número 7

Leonardo Le White, en representación de la Compañía Minera Explotadora Huallanca", arriendo minas a William Flatow, en representación de "The South American Metal Company" en la ciudad de Lima el 15 de Enero de 1929. Los arrendatarios abonarán por concepto de merced conductiva el 15% de sus utilidades líquidas, deducidos todos los gastos de la explotación y trabajo de las minas y oficina. Las minas arrendadas son: "Purísima Unión", "San Roque", Pozo Rico", "San Pedro", "San Carlos", "María Magdalena", "San José de Huanzala", "San Francisco", "Mercedes", "La Florida", "El Porvenir", "El Portero", "América",

- 138 -

"El Huascar", "La Esperanza", "Carmen - del Macizo", "América", "Abiscachodo", "Desamparados", "La Fuerza", "Suma", "El Triunfo", "La Limena", "María Constack", "Austral", "La Compañía", "Si puedes", "La Misericordia", "Constancia", "Hualhanquino", "Siempre Alerta", "La Breña", "La Aparecida", "Geringa", "Concentración", "Los Cautivos", "La Huachaira", "El Carmen", "La Sospechosa". El arrendamiento incluía la Oficina de beneficio, instalación eléctrica, casas, campamentos, aguas, y en general todo lo que pertenece a la compañía locadora y que constituye su activo. El plazo del arrendamiento es de cinco años forzosos para ambas partes y quince años forzosos para la compañía locadora pero voluntarios para los arrendatarios, quienes podrán hacer uso de los años voluntarios, año por año y en cualquier momento que decidan no continuar en el arrendamiento, deberán comunicar su decisión al gerente o representante de la compañía locadora, con seis meses de anticipación al vencimiento del año en curso.

- 139 -

Los particulares no podían arrendar las minas a otros particulares porque carecían del atributo de la disposición, inherente al derecho de la propiedad; por lo tanto, no podían ceder el uso de las minas. Solamente el Estado tenía la atribución de disposición propia de su dominio sobre las minas del territorio nacional.

h. Contrato Número 8

El 10 de Setiembre de 1929. Arturo Gainess, Mariano Monge, Adolfo Toledo y Mariano Sánchez Bernal constituyeron la sociedad anónima "Central Perú Mining Company" en la ciudad de Lima. Su objeto social, según el Art. 1º de sus estatutos son:

- . la explotación por sí misma o mediante arrendamiento u otro contrato de las propiedades mineras, que los otorgantes, otorguen a la compañía;
- . Comprar o adquirir por cualquier medio y vender toda clase de minas, derechos de aguas, establecimiento meta

-140-

lúrgico y además que directa o indirectamente se relacionen con la industria minera y con respecto a los mismos bienes y derechos, dar en arrendamiento o tomarlos, administrar por cuenta propia o por cuenta de otros, denunciar, equiparar, explotar e hipotecar derechos, minas, derechos de aguas, establecimientos metalúrgicos y demás". El Artículo 5º dice: "El capital ha sido totalmente aportado por los otorgantes en un total de dos mil quinientas libras peruanas. Las propiedades que han aportado los otorgantes son las siguientes: "El Rayo" de la Delegación de Tayacajas, provincia de Pampas del Departamento de Huancavelica. Denuncio de "El Trueno" (en tramitación) ubicado en la provincia de Pampas, departamento de Huancavelica. Denuncio de "El Rayo - Extensión" ubicado en la provincia de Pampas, departamento de Huancavelica (en tramitación). Dominio "Bohemia" ubicado en la provincia de Pampas del departamento de Huancavelica. Denuncio "María" ubicado en la provincia -

-141-

de Pampas, del Departamento de Huancavelica. Todas estas propiedades pasan al dominio de la Compañía a méritos de los aportes, que los otorgantes hacen de sus respectivas participaciones con todos sus anexos y acciones libre de todo gravamen y obligándose a la ericcción y saneamiento en los términos de ley".

Es decir, en esta constitución de sociedad se expresa claramente que su objeto es vender y comprar minas, por esta razón es que pretenden dar las mismas en aporte de capital. El Art. 1663 del Código Civil de 1852: "Cada socio está obligado a entregar y sanear a la sociedad la cosa que prometió". Es decir, no se puede transferir dominio, del cual se carece en absoluto, por lo que los aportes otorgados a una sociedad, han de ser a título de transferencia de dominio. El Código de Comercio expresa igual posición, en el sentido, que nadie aporte algo que no es suyo.

A casi una década de la vigencia de la

- 142 -

Constitución de 1920, se continuaba con siderando la propiedad minera, parte de la propiedad privada, y por ende, objeto de diversos contratos civiles. Constituía una situación jurídica escandalosa sobre uno de los asuntos mas importantes de la vida del país. El incumplimiento de tal normatividad al respecto constituía un comportamiento legal repetitivo, casi generalizado y es por ello que llama la atención, un contrato de constitución de sociedad minera, cuyas cláusulas no expresan transmisión de dominio de las minas y que será analizado en el siguiente punto.

i. Contrato número 9

El 20 de Agosto de 1927, Mariano Boza, Francisco Echenique, William Flatow, Juan de Osma, José Ortíz de Zevallos, Fernando Wiesse, constituyen en la ciudad de Lima el "Sindicato Nacional de Minería", cuyo objeto, según el segundo artículo de sus estatutos es "el establecimiento de oficinas de concentración y centrales hidroeléctricas, en diversos lugares del territorio de la Re-

-143-

pública... Podrá también el Sindicato -denunciar minas, caídas de aguas, verificar contratos de habilitación con mineros y sociedades y en general todos los actos o contratos que tengan relación con el desarrollo de la industria minera en el Perú". Según el artículo cuarto: "El capital del Sindicato, mientras se constituye la Sociedad Anónima, ..., es de veinticuatro mil libras peruanas que han sido suscritas por iguales partes entre sus seis miembros..."

Este contrato de constitución de sociedad, es importante porque nos sirve para contrastar con los anteriores y saber que si se tuvo conciencia de la inexistencia de la compra-venta de minas, de acuerdo a mandato constitucional. Es el único contrato celebrado después de 1920, que es perfectamente válido, porque al expresar el objeto social de la sociedad, se excluye, deliberadamente, los términos "compra-venta de minas", no porque, no se buscara esto, sino porque, se sabía que la compra-venta de minas era anti-constitucional.

-144-

Esto se desprende del objeto social de la sociedad que permitió denunciar minas y todos los actos o contratos que se relacionen con la minería peruana. Allí entraba todo e inclusive las pretendidas "compra-ventas" de minas. Corroborando nuestra posición, se tiene que el aporte de capital, no estaba constituido, a diferencia del contrato anterior, por la transferencia de dominio de minas, sino por un aporte dinerario determinado. Es decir, ninguna cláusula del contrato expresa transmisión del dominio de las minas, porque se reconoce que el Estado es el que tiene el dominio de las minas del territorio nacional, de acuerdo al Artículo 42 de la Constitución de 1920.

El análisis global de todos los anteriores contratos nos permite afirmar que pese a la vigencia de la Carta Constitucional de 1920, la cual varía sustancialmente, el sistema de propiedad minera, no se generó, en la realidad cambió alguno, puesto que se continuaba "vendiendo", "comprando" minas, como si fuesen

-145-

cosas u objetos negociables, parte de la propiedad privada de los particulares. Es decir un contrato anterior a 1919 no se diferencia, en absoluto, de una de 1930, es como si no mediara una nueva Constitución Política. El incumplimiento de la norma constitucional y la ambigüedad de las normas legales jugaron un rol preponderante en la concentración de grandes propiedades mineras, por parte de las compañías mineras extranjeras. Es sorprendente la manera como Cerro de Pasco A.S.A.R.C², Northern, etc, se "Apropiaron" de nuestras riquezas minerales, dejando el Estado de percibir utilidades o descartando, por lo menos, la posibilidad de ello, a diferencia de la explotación minera, anterior al proceso de desnacionalización de la minería peruana, y que pese a sustentarse en la concepción privatista del Código de Minería de 1900, dejaba un margen para la tasa del valor de retorno de las exportaciones mineras.

Fue decisiva la intervención de la administración pública para pretender "validez" de los contratos de transferencia

-146-

minera. Es decir, tales "contratos", - que no existían jurídicamente, eran visados por la dependencia encargada del Ministerio de Fomento. El Estado peruano no daba el visto bueno a la violación de su Constitución. Por otra parte su "intervención" era particularmente eficiente. Al respecto dice García-Sayán al referirse al análisis de los contratos del Caso Marcona (afirmación que - puede aplicarse debidamente al período) "Es importante el aparato burocrático en el proceso de gestación de cada uno de los contratos destacándose, en estos procesos, el elemento de celeridad y extrema rapidez en el cumplimiento de los trámites formales" (51).

La "compra-venta" de minas durante la década de 1920 se realizaba, normalmente, entre un minero nacional y un inversionista o compañía extranjera. No deja de llamar la atención, los motivos, - por los cuales los inversionistas no negociaban directamente con el Estado pe-

(51) GARCÍA-SAYAN, Diego, "El Caso Marcona: Análisis Histórico-Jurídico de los Contratos", Lima, DESCO, - 1978, p. 181-182.

-147-

ruano, teniendo la oportunidad de hacer lo legalmente, mediante el otorgamiento de las concesiones mineras, que podían pedir, y en virtud de la legislación vigente, en ese entonces (con la única limitación de que no podían, pedir concesiones respecto a minas que estuviesen dentro de los 50 kilómetros cercanos a la frontera). La respuesta tentativa podría ser que los inversionistas extranjeros preferían tratar directamente, no con el Estado, sino con los particulares, porque el otorgamiento de la concesión establecía una relación de carácter público que no aseguraba sus intereses. En cambio, la naturaleza de la relación que establecían con los particulares peruanos sería típicamente civil (en el caso que no fuese inexistente). Es decir, los inversionistas extranjeros se sentían más seguros frente al Derecho Civil que al Derecho Público. Además, el incremento constante de presentación de las solicitudes de transferencias mineras, en comparación con el número de concesiones pedidas y otorgadas, durante la década de 1920, en los organismos respectivos

-148-

(52), contribuye a que nos mantengamos en nuestra presunción.

Sin embargo, el Estado peruano, no significaba eventualidad alguna en el riesgo de la inversión de capitales, durante el Oncenio de Leguía. Así lo demuestra la relación del Estado peruano con el sector petrolero del país, desencadenando un problema que no sólo se refería al pago o no de tributos, sino a algo esencial: propiedad de los yacimientos petrolíferos. Una política de sobornos, chantaje, presión política y financiera, rindió favorablemente sus frutos a la compañía extranjera. Es decir la tendencia del capital hegemónico de disminuir al máximo, cualquier riesgo a sus inversiones, estaba plenamente presente en la mente del inversionista extranjero.

Tampoco constituyó problema para el capital extranjero, el crecimiento y centralización de la administración públi-

(52) DIRECCION DE MINAS Y PETROLEOS, Boletines citados.

-149-

ca. Específicamente el crecimiento administrativo minero no significó obstáculo a la inversión extranjera. En lo que se refiere a la legislación que sustentaba el crecimiento de la administración minera tuvo una base constitucio -nal que no fue desarrollada. Es decir, no se dotó de atribuciones suficientes a los órganos administrativos mineros, que lógicamente, no denotaban el domi -nio de las minas por parte del Estado. Es así que tenemos la falta de discre -cionalidad en el otorgamiento de la con cesión, pese a que esta es concebida como institución de Derecho Público, per misión de acaparamiento de concesiones en una sola persona, ausencia de potes tad para normar causales de caducidad, que hubiesen permitido a la administra ción minera la reestructuración de las concesiones mineras, falta de control -especial a las compañías extranjeras y al inversionista extranjero, inexisten cia de un tratamiento fiscal acorde con la potestad estatal en el sector minero, permisión de transferencias mineras, - que pretendían la transmisión de domi -nio de minas entre particulares; consti

-150-

tuyendo, esto último, la conducta jurídica mas aberrante de la administración minera peruana del Oncenio estudiado. - Estos pretendidos "contratos" reflejan - claramente, el carácter del crecimiento sólo aparacional de la administración - pública minera y en general.

Es importante, considerar la normatividad sustancial y procesal del proceso administrativo minero, y en general el aspecto jurídico, sólo como una variable, en el crecimiento aparacional administrativo del Ejecutivo, pues existen otras, de diferente naturaleza. Es así como la administración ha de premunirse de poder, que no es el efecto de cumplimiento de leyes, sino de la conjunción de variables políticas, económicas y sociales. La administración ha de estructurar un lineamiento político en líneas generales, si ha de querer crecer, no sólo aparacionalmente, sino como esencia, lo cual resultó muy difícil, durante el período estudiado y aún continúa siéndolo.

No se puede hablar de poder, sin consi-

-151-

derar el elemento nación, sobre todo en países como el nuestro. La nación se constituye como síntesis de la homogeneidad de una comunidad que tiene intereses común en todo orden de cosas. Aquí en el Perú, dice Madalengoitia "la heterogeneidad estructural, la ausencia de un mercado nacional integrado y la existencia de diversas comunidades sociales y culturales determinan la inexistencia de la nación peruana" (53). Además las clases dominantes, por su propia naturaleza social, no han podido sintetizar ideológicamente, sus intereses particulares, para conformar el Estado-Nación. Cuando el poder carece de una base orgánica, social, económica y política, ha de manifestarse, prepotente y aparentemente con organicidad; es decir, busca rodearse de instituciones y órganos que van a trasuntar, obviamente el carácter del mismo.

El Oncenio de Legúía asistía a una diversificación centralizada del órgano -

(53) MADALENGOITIA, Laura, Op. Cit., p. 282.

-152-

ejecutivo, donde resulta mas notorio, -
la manifestación del carácter del Po - -
der, debido a la naturaleza misma del -
órgano. La diversificación del Ejecutiv
vo durante el Onceno, no podía mas que
expresar la debilidad del poder mismo.

La debilidad del poder, puede explicar-
se, a partir del cambio de dominio hege
mónico, pues el capital norteamericano,
exigía inserción en una dinámica más á-
gil, con respecto al capital inglés. -
Esa dinámica traería la modernización -
del aparato estatal.

Sin embargo, el Estado peruano también
incorporaba demandas de nuevos sectores
sociales que cada vez exigían mayor par
ticipación. En realidad se trataba de
no de una incoherencia al incorporar las
demandas del capital extranjero y por -
otra las de las clases medias y popula
res. Lo que sucedía era que al aten -
der éstas, el Estado hacía mas dinámico
el flujo de capitales extranjeros; esto
es, exigía cierto margen de seguridad -
para las inversiones, por lo cual, era
menester aminorar al máximo cualquier -
riesgo que eventualmente podrían signi-

-153-

ficar el avance social y aún político - de nuevos sectores. Recuérdese que en la década de 1920 se venían gestando - movimientos populares e indígenas, que a principios de 1930 eclosionaron inusu tadamente. La incorporación de las deu mandas de los sectores populares constiu tuía parte de la política de expansión del capital hegemónico y se manifestó - en la aparición de la burocracia sobre- dimensionada que absorbió a numerosos - elementos de las clases medias y en el despliegue de nuevas prestaciones y seru vicios públicos a las clases populares, que por primera vez, el Estado había de impartir, tales como servicio público - de agua, desague, transporte vial, etc. y sobre todo el tratamiento "asisten -- cia" que dió al conflicto trabajador- capital.

Es decir, el Estado de Leguía, aporta - al Perú, un aparato estatal que se diu versifica en sus órganos, funcionarios y servicios, pero que en el fondo incau paz de defender sus propios intereses. El Estado de Leguía genera un aparato - estatal que ahora nos parece normal, peu

-154-

ro que se originó precisamente en ese período. Es de esta manera que llegamos a la crisis de 1930 que viene parejada a la eclosión de fuerzas anti-oligárquicas que tratarán de formular un Estado diferente, cuyas estructuras, entes y órganos, expresen un poder fortalecido capaz de negociar con el capital extranjero. El resultado fue un Estado que sin dejar de ser oligárquico pretendía ser liberal (54).

(54) *Idem.*, p. 296.

CONCLUSIONES

1. El Oncenio de Leguía, constituye la crisis de la República Aristocrática y por lo tanto, la síntesis, balance y origen de perspectivas en varias órdenes de cosas de la última década del siglo pasado y las tres primeras décadas del presente siglo.
2. El Estado del Oncenio liquidó la cohesión política de las clases conservadoras y permitió el dominio político de sectores sociales, dinámicos y modernos, que se subordinaron íntimamente al capital hegemónico norteamericano, originando un estado, que varía sus mecanismos de poder y asumió perfiles específicos que marcarán al mismo, tal como actualmente lo vivenciamos, en cuanto a estructuración

-156-

orgánica y funcional se refiere.

3. El aparato estatal experimenta un crecimiento orgánico - vertiginoso, manifestándose en la aparición de nuevos entes y dependencias de todos los órganos del Estado, una actividad funcional de las mismas y la mayor captación - del elemento humano, encargado del funcionamiento de los nuevos órganos, conocido como burocracia.
4. El Órgano Ejecutivo expresa mayores cambios en su estructura orgánica, debido a su peculiar naturaleza, caracterizándose tal crecimiento por falta de criterio técnico de planificación, ser excesivamente centralista, porque la creación de funciones no justificaban su creación, de modo que los nuevos órganos giraban subordinadamente, al rededor del órgano superior ejecutivo y por último, y haber concentrado funciones estatales en sí mismo, es decir, el Ejecutivo, además de administrar; juzgó y legisló desmedidamente. Todo ello apuntó a la configuración de un aparato Ejecutivo, abultado en órganos centralistas, vacíos en lo que debían de haber normado y ocupándose de funciones que no les correspondía.
5. Los órganos Ejecutivos mediatos o Administración Pública en lo que se refiere a la cuestión minera es sumamente - relevante porque puso sobre el tapete el comportamiento legal del Estado, respecto al asunto más importante de - la vida económica del país.

6. La administración minera del período 1919-1930 se sustentaba legalmente en las normas contenidas en el Código de Minería de 1900 y en el mandato constitucional, referente al dominio del Estado sobre los yacimientos mineros, contenido en la Constitución de 1920. Ambas normas reconocen al Estado como propietario de los yacimientos mineros del país, aunque, la Constitución de 1920 lo hizo, expresamente, por primera vez en nuestra normatividad. La diferencia se encuentra en la naturaleza que le otorga a los yacimientos mineros, pues que, mientras, para el Código de Minería de 1900, constituían bienes de carácter privado, para la Constitución Política de 1920, eran bienes de dominio público; pese a, mantener rezagos de la concepción privatista, al crear derechos reales, mediante el otorgamiento de la concesión minera.
7. El Derecho desempeñó un rol específico en la estructuración del comportamiento del Estado a través de la Administración minera. La normatividad que exigió el mandato constitucional asumió respuestas concretas. Así, fue esencialmente ambigua, en su mayor parte; fue objeto de incumplimiento, cuando reguló puntos importantes; no respondió a muchas cuestiones de vital importancia; y fue suficientemente clara en asuntos que no manifestaban relevancia.
8. La normatividad fue ambigua, en casi todos los asuntos mineros que reguló, posteriormente a la vigencia de la -

Constitución Política de 1920, manifestándose especialmente en lo que se refiere a la naturaleza de la concesión minera, la cual se continuaba regulando, en función de la naturaleza privatista del Código de Minería de 1900. Esto se refleja en la organización, funcionamiento y fines de los órganos que se encargaban de la administración minera, los cuales no manifiestan coherencia con la inalienabilidad de los yacimientos mineros del Estado.

9. El incumplimiento de la normatividad jugó una función importante cuando el Estado había avanzado respecto a la definición en asuntos mineros de cierta importancia. La ilimitación del número de las concesiones mineras y la aberración jurídica de transferencia de dominio de concesiones mineras, cuando los yacimientos mineros gozaban de inalienabilidad, constituyen los casos típicos de incumplimiento de la norma. En el primer caso, se trató de la tergiversación a una norma de superior jerarquía que limitaba el número de la concesión, para que responda eficientemente a intereses foráneos. El segundo caso constituye la expresión más escandalosa del mecanismo de incumplimiento de la norma; pero paradójicamente, constituía el trámite administrativo minero "por excelencia".

10. El Estado peruano no dejó asentado su propio dominio so

- 159 -

bre cuestiones cruciales, por lo cual fue inexistente - su papel de ente fiscalizador o interventor de sus propias riquezas minerales. El Estado peruano no diferenció, sustancialmente, el minero nacional del extranjero, ni a la compañía minera peruana de la compañía minera extranjera; esquivó un tratamiento diferencial tributario en este importante sector económico; no exigió actividad económica en las minas ni planes de explotación, -- etc., es decir, ignoró completamente su papel de ente - dominador de los yacimientos minerales del territorio - nacional.

11. La normatividad fue clara, cuando se refirió al trámite administrativo minero; pues mediante normas posteriores se reordenaron los términos y plazos de manera que el trámite se tornó mas ágil y eficiente.
12. La administración minera careció de poder de decisión - alternativo al incumplimiento, vacío y ambigüedad de la normatividad, que hiciera frente a la concentración anti-constitucional y anti-legal de la mayoría de nuestros mejores asientos mineros en manos de inversionistas norteamericanos; negándose el Estado, a si mismo, - la posibilidad de manifestar su dominio sobre sus propios yacimientos minerales.
13. El crecimiento aparacional del Estado no estuvo acompa-

-160-

ñado de la redimensión del poder político como tal; al contrario, a mayor diversificación estructural, se manifiesta incrementada debilidad del poder político, porque implicaba mayor reacomodo de las estructuras orgánicas al fuerte influjo de la inversión directa e indirecta de extranjeros.

14. El Oncenio de Leguía, preparó el posterior desenvolvimiento político del Estado peruano hasta nuestros días. Se inició la larga y penosa búsqueda de la cohesión política, desaparecida precisamente durante el período y la necesidad de dar contenido a todo un sistema orgánico que en más de 50 años se ha tornado monstruosamente crecido. Tareas difíciles de conjugar, si es que no se construye desde abajo y homogéneamente la nación peruana, condición sine-qua-non para una verdadera reformulación del Estado peruano.

BIBLIOGRAFIA

1. ALAYZA PAZ-SOLDAN, Toribio "Derecho Constitucional - General y del Perú", Lima, Casa Editora "Ernesto Villarín", 1927.
2. ALAYZA PAZ-SOLDAN, Toribio "Derecho Administrativo - General y del Perú", Lima, Ed. San Martí y Cía., 1927.
3. BASADRE, Jorge "Historia de la República del Perú", Tomo XIII, 6ta. Edición, Lima, Ed. "Historia", 1969.
4. BASADRE, Jorge "Perú: Problema y Posibilidad", Lima, Ed. Rosey, 1931.
5. BELAUNDE, Víctor Andrés "La Realidad Nacional", - Lima, Ed. Mercurio Peruano, 1945.
6. BERNALES, Enrique
MADALENGOITIA, Laura
RUBIO, Marcial "Burguesía y Estado Liberal", Lima, DESCO, 1979.

-162-

7. BURGA Y FLORES "Apogeo y Crisis de la República Aristocrática", Lima, Eds. "Richchay Perú", 1979.
8. CARAVEDO, Baltazar "Clase, lucha política y gobierno en el Perú (1919--1933)", Lima, Retama Ediciones, 1977.
9. CARAVEDO, Baltazar "Producción, Economía y Trabajo" en Historia del Perú, Tomo VIII, Lima, Edit. Mejía Baca, 1980.
10. CARRE de MALBERG, R. "Teoría General del Estado" México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
11. COTLER, Julio "Clases, Estado y Nación en el Perú", Lima, I.E.P., 1978.
12. GARCIA-MONTUFAR, Guillermo "Derecho de Minería", curso universitario, primera parte, Lima, U.N.M.S.M., Facultad de Derecho, 1965.
13. GARCIA-SAYAN, Diego "Caso Marcona, Análisis Histórico-Jurídico de los Contratos", Lima, DESCO, 1978.
14. HUNT, Shane "Distribución, Crecimiento y Procedimiento Gubernamental en el Perú", documento para discusión, Princeton, s.f.
15. LEGUIA, Augusto B. "Discursos, Mensajes y Programas", Lima, Ed. Garcilaso, 1924, Tomos I, II y III.
16. MORENO, Federico "Proyecto de Código de Minería", Lima, Ed. Luz, 1896.
17. PASAPERA, Manuel "La novísima Legislación Peruana de Minas", Lima, Tip. "El Lucero", 1905.
18. QUIJANO, Aníbal "Imperialismo, Clase y Estado en el Perú, 1890-1920", Lima, Mosca Azul, 1978.
19. QUINE, Luis "Derecho Administrativo del

-163-

- Perú", Lima, Ed. Luz, 1930.
20. RODRIGUEZ CARPI, Alberto "La Administración Peruana a la luz del Derecho Público", Lima, Ed. El Universal, 1938.
21. RUBIO, Marcial "El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho", Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
22. SOLF y MURO, Alfredo "Programa Razonado de Minería", Lima, Casa Editora "Ernesto Villarán", 1920.
23. THORP y BERTRAM "The Peruvian Economy from 1890: Exported Growth and Underdevelopment", Oxford, 1978.
24. TRAZEGNIES, Fernando de "Filosofía del Derecho", Materiales de Enseñanza", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa de Derecho, 1973.
25. YEPES, Ernesto "Perú 1820-1920, Un Siglo de Desarrollo Capitalista", Lima, I.E.P., 1972.

OTROS:

1. BOLETIN OFICIAL DE MINAS Y PETROLEOS, varios números.
2. CODIGO DE MINERIA DE 1900.
3. CODIGO CIVIL DE 1852.
4. CONSTITUCION POLITICA DE 1920.
5. DISCURSOS-MENORIAS DE LOS MINISTROS DE FOMENTO, presentados ante el Congreso Ordinario entre los años 1920 a 1930.