LEY ORGÁNICA DE MINAS

Estudios por:
Allan R. BREWER-CARÍAS
Mauricio PERNÍA REYES
Caterina BALASSO TEJERA
José Ignacio HERNÁNDEZ G.
Juan Cristóbal CARMONA BORJAS
Leonardo PALACIOS M.
Rafael BADELL MADRID
Claudia NIKKEN
Víctor R. HERNÁNDEZ MENDIBLE

COLECCIÓN
TEXTOS
LEGISLATIVOS Nº 63

EDITORIAL
JURÍDICA
VENEZOLANA
INTERNATIONAL

CARACAS, 2026

LEY ORGÁNICA DE MINAS

COLECCIÓN TEXTOS LEGISLATIVOS

Títulos publicados

1. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta Troconis, 15ta Ed., Caracas 2008, 270 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público,* con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadell, 3ra Ed., Caracas 1989, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. Caracas 1991,144 pp.
4. La Constitución y sus Enmiendas, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. actualizada, Caracas 1991, 218 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, 5ta Ed., Caracas 1996, 217 pp., 6ta Ed., Caracas 2007, 241 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, 3ra Ed., Caracas 1989, 280 pp.
7. *Ley Orgánica del Régimen Municipal,* con introducción general de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, y Josefina Calcaño de Temeltas, 3ra Ed. Actualizada, Caracas 1994, 359 pp.
9. *Ley de Mercado de Capitales,* con Estudio de Hugo Nemirovsky, Caracas 1989, 690 pp.
10. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989,* con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Carlos M. Ayala Corao, 2da Ed. ampliada, Caracas 1994, 379 pp.
11. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Mellen, Gustavo José Linares Benzo y Humberto Romero-Muci, 3ra Ed. actualizada, Caracas 1995, 445 pp.
12. *Código de Derechos Humanos, Compilación y Estudio preliminar de Pedro Nikken*, 1ra Ed., Caracas 1991, 632 pp., 2da Ed., Caracas 2006, 646 pp., 2da Ed., 1ra reimpresión, Caracas 2008, 646 pp.
13. *Ley Orgánica del Sufragio,* con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1993, 241 pp.
14. *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Luis A. Ortiz Álvarez y Faustino Flamarique Riera, Caracas 1996, 250 pp.
15. *Ley Orgánica de la Justicia de Paz*, Victorino, Márquez F., Julio C. Fernández T., Marcos R. Carrillo P., Eva Josko de Güeron, Julio Andrés, Borges, Carlos E., Ponce S. María Elena, Sandia de Segnini, 1ra Ed., Caracas 1996, 329 pp.
16. *Legislación sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos,* Ricardo Antequera P. y Gileni, Gómez Muci, 1ra Ed., Caracas 1998, 464 pp.
17. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario*, José Andrés, Octavio, 1ra Edición, Caracas 1998, 413 pp.

18. *Legislación sobre propiedad industrial,* Gileni Gómez Muci y Ricardo Antequera Parilli, Caracas 1999, 346 pp.
19. *Código Penal de Venezuela*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2000, 936 pp.
20. *La Constitución de 1999*, Allan R. Brewer-Carías, 1ra Edición, Caracas 2000, 429 pp., 2da Ed., Caracas 2000, 505 pp., 3ra. Ed., (reimpresión), Caracas 2001, 505 pp., 4ta. Ed., Caracas 2004, 1190 pp.
21. *Régimen Legal de las Concesiones Públicas aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*, Alfredo Romero Mendoza (coordinador), Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, Víctor R. Hernández-Mendible, Chris Brown, Christian C.D. Petersen, Andrés Germán Otero L., José Gómez Oriol, Antonio Vives Llabres y Prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 241 pp.
22. *El Régimen Legal de las ofertas públicas de adquisición de acciones y de tomas de control de empresas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 150 pp.
23. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios agua, electricidad, gas*, María Elena Sandia de Segnini, José Araujo-Juárez, Oscar A. Rodríguez Pacanins y Jorge A. Neher, Caracas 2001, 266 pp.
24. *Ley Orgánica de la Administración Pública,* por Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, 4ta Edición, Caracas 2009, 329 pp.
25. *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento*, María Elena Sandia de Segnini, Caracas 2002, 129 pp.
26. *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social,* Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, Caracas, 2002, 201 pp.
27. *Ley del Estatuto de la Función Pública*, Gustavo Briceño Vivas y Joaquín Bracho Dos Santos, 1ra Ed., 3ra Reimpresión, Caracas 2006, 139 pp. 4tª Reimpresión, Caracas 2008, 139 pp.
28. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Allan R. Brewer-Carías, 3ra Ed. corregida y aumentada, 4ta Reimpresión, Caracas 2008, 375 pp.
29. *Estudio del Código Orgánico Procesal Penal reformado el 14-11-2001*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2004, 844 pp.
30. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Allan R. Brewer-Carías, Roxana Orihuela, María Alejandra Correa, Gustavo Briceño Vivas y José Ignacio Hernández G., 1ra Edición, 1ra Reimpresión, Caracas 2006, 401 pp.
31. *Régimen Legal de Nacionalidad, Ciudadanía y Extranjería*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2005, 136 pp.
32. *Ley sobre Medidas de Salvaguardia*, Duilio David Matheus Rodríguez, Caracas 2005, 174 pp.
33. *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*, José Ignacio Hernández G., David Quiroz Rendón, Faustino Flamerique y Rafael de Lemos Matheus, Caracas 2005, 229 pp.
34. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Allan R. Brewer-Carías, Fortunato González Cruz, José Ignacio Hernández, Luis Fraga Pittaluga, Manuel Rachadell, Adriana Vigilanza, Daniela Urosa Maggi, Belén Pérez Chiriboga, 3ra Edición corregida y aumentada, Caracas 2007, 793 pp.
35. *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley Resorte)*, Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández G., Margarita Escudero, Ana Cristina Núñez Machado, Juan Manuel Raffalli A., Carlos Urdaneta Sandoval, Allan R. Brewer-Carías, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Caracas 2005, 304 pp.

36. *Manual Jurídico sobre Comunicación Social*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2006, 384 pp.
37. *Ley contra los Ilícitos Cambiario*s, José Ignacio Hernández G., Andrés Troconis, Gustavo Muci Facchín, Vicente Villavicencio, 1ª Edición, Caracas 2006, 184 pp.
38. *Régimen Jurídico de Seguridad Social (Estudio constitucional y legal del Derecho a la Seguridad Social y del Sistema de Seguridad Social),* Freddy Alberto Mora Bastidas, Caracas 2007, 576 pp.
39. *Manual Didáctico sobre el Análisis e Interpretación de los Estados Financieros*, José Félix Ruíz Montero, Caracas, 2007, 285 pp.
40. *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Reglamento Parcial),* Juan Carlos Pró Rísquez, Gabriel Calleja Angulo y José Ignacio Hernández G., Caracas 2007, 264 pp.
41. *Ley de Aguas,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 139 pp.
42. *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 160 pp.
43. *La Reforma Constitucional de 2007. Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 225 pp.
44. *Ley de Contrataciones Públicas*, Allan R. Brewer-Carías, Carlos García Soto, Gustavo Linares Benzo, Víctor Hernández Mendible, José Ignacio Hernández G., Luis Alfonso Herrera Orellana, Miguel Mónaco, Manuel Rojas Pérez y Mauricio Subero Mujica, Caracas 2008, pp. 295; Segunda Edición, actualizada y aumentada, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Miguel Mónaco, Aurilivi Linares Martínez, José Ignacio Hernández G., Carlos García Soto, Mauricio Subero Mujica, Alejandro Canónigo Sarabia, Gustavo Linares Benzo, Manuel Rojas Pérez, Luis Alfonso Herrera Orellana, y Víctor Raúl Díaz Chirino, Caracas 2009, 466 pp.
45. *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Allan R. Brewer-Carías, Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Tulio Álvarez y Juan Carmona, Caracas 2009, 210 pp.
46. *Ley Orgánica de los Consejos Comunales,* Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2010, 100 pp.
47. *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, 2da Edición, 1ra reimpresión, Caracas 2012, 330 pp.
48. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,* Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Caracas 2010, 304 pp.
49. *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Manuel Rachadell, Juan Miguel Matheus, Ricardo Antela Garrido, Pedro Afonso del Pino, Jesús María Alvarado Andrade, Luis Izquiel, José Ignacio Hernández con prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 2010, 304 pp.
50. *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza), Caracas, 2011, 721 pp.
51. *La Constitución de 1999 y la Enmienda Constitucional Nº 1 de 2009*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2011, 619 pp.

52. *Documentos Constitucionales de la Independencia 1811/Constitutional Documents of the Independence of Venezuela 1811*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2012, 664 pp.
53. *Ley costos y precios justos*, Claudia Nikken (Coordinadora), estudios por: Carlos García Soto, Marianela Zubillaga, Claudia Nikken, María Alejandra Correa Martín, María Giovanna Mascetti, Allan R. Brewer-Carías, Andrea Santacruz, José Ignacio Hernández G. Alejandra Cerviño y Leonardo Palacios Márquez, Caracas 2012, 504 pp.
54. *Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras (LOTTT) y su Reglamento Parcial sobre el tiempo de trabajo*, Cesar Augusto Carballo Mena, Caracas 2013, 423 pp.
55. *Código de Derecho Administrativo*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2013, 396 pp.
56. *Manual para conocer la ley de arrendamiento Inmobiliario para uso comercial. Arrendamiento comercial en tiempos de socialismo*. Irma Lovera De Sola, 1ra Edición, Caracas 2015, 117 pp., 2da Edición, Caracas 2016, 115 pp., 3ra. Edición, Caracas 2020, 117 pp.
57. *Anotaciones acerca de la propiedad horizontal*. Herrera, Enrique, Caracas 2016, 204 pp.
58. *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en fraude a la voluntad popular*. Brewer-Carías, Allan R. Caracas 2017, 180 pp.
59. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, Jorge Prats, Eduardo, Santo Domingo / Caracas 2016, 256 pp.
60. *Ley de la Actividad Aseguradora*, Serviliano Abache Carvajal (Coordinador), estudios por: Carlos Eduardo Acedo Sucre, Nayibe Chacón, Claudia Madrid Martínez, Isabella Pecchio Brillembourg, Rosa Virginia Superlano, Carlos García Soto, Kimlen Chang de Negrón, Jesús A. Dávila, Federico Palma N., Diego Thomas Castagnino, Gabriel Sira Santana, José Ignacio Hernández G., Jonás E. Aponte A., Andrea Rondón García, Juan C. Castillo Carvajal y Serviliano Abache Carvajal, Caracas 2025, 1100 pp.
61. *Ley Orgánica de Hidrocarburos. Reforma de 2026*, Allan R. Brewer-Carías, José Ignacio Hernández, Caterina Balasso Tejera, Juan Carlos Balzan P., Simón Guevara, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Rafael Badell Madrid, Caracas 2026, 470 pp.
62. *Ley de Amnistía para la Convivencia Democrática,* Allan R. Brewer-Carías (Coord.), Alberto Arteaga Sánchez, Ramón Escovar León, Magaly Vázquez González, Alfredo Romero Mendoza, Alí Daniels Pinto, Carlos Simón Bello R., José Ignacio Hernández G., Carlos Sarmiento Sosa, Leonardo Palacios, María Amparo Grau, Laura Louza Scognamiglio, Caracas 2026, 414 pp.
63. *Ley Orgánica de Minas*, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Mauricio Pernía Reyes, Caterina Balasso TEJERA, José Ignacio Hernández G., Juan Cristobal Carmona Borjas, Leonardo Palacios M., Rafael Badell Madrid, Claudia Nikken, Victor Hernández Medible, Caracas 2026, 650 pp.

LEY ORGÁNICA DE MINAS

Estudios por:

Allan R. BREWER-CARÍAS

Mauricio PERNÍA REYES

Caterina BALASSO TEJERA

José Ignacio HERNÁNDEZ G.

Juan Cristóbal CARMONA BORJAS

Leonardo PALACIOS M.

Rafael BADELL MADRID

Claudia NIKKEN

Víctor R. HERNÁNDEZ MENDIBLE

COLECCIÓN TEXTOS LEGISLATIVOS

N° 63

editorial jurídica venezolana
international

2026

© Allan R. Brewer-Carías (Coordinador)

ISBN 979-8-90155- 930-7

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para: Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com

Portada por: Alexander Cano

Diagramación, composición y montaje por: Mirna Pinto de Naranjo,
en letra Times New Roman 13, Interlineado 15, mancha 11,5x18
(Tamaño libro 6x9 inch.)

CONTENIDO

Primera Parte: INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026, por Allan R. BREWER-CARÍAS 13

Segunda Parte: NUEVAS REGLAS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN VENEZUELA, por Mauricio R. PERNÍA-REYES 111

Tercera Parte: COMENTARIOS PRELIMINARES SOBRE LA PARTICIPACION PRIVADA EN LA ACTIVIDAD MINERA, por Caterina BALASSO TEJERA 147

Cuarta Parte: LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS. UNA REFORMA INCOMPLETA, por José Ignacio HERNÁNDEZ G. 163

Quinta Parte: REFLEXIONES FISCALES EN TORNO A LA LEY ORGÁNICA DE MINAS, por Juan Cristóbal CARMONA BORJAS 179

Sexta Parte: LA LEY ORGÁNICA DE MINAS Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA TRIBUTARIO IRRACIONAL: UNA EXÉGESIS DEL "PASO QUE NO DEBIÓ HABERSE DADO", por Leonardo PALACIOS M. 219

Séptima Parte: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MINERÍA EN VENEZUELA, por Rafael BADELL MADRID 259

Octava Parte: CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE "LAS RESERVAS" PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE MINAS, por Claudia NIKKEN 377

Novena Parte: LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONCESIONES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA MINERA, por Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE 441

Décima Parte: LOS PRINCIPIOS DE LA REVERSIÓN EN LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONCESIONES MINERAS, EN LA TRADICIÓN LEGISLATIVA, por Allan R. BREWER-CARÍAS..... 529

Décima Primera Parte: Texto de la LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026 573

ÍNDICE GENERAL..... 633

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Minas sancionada el 9 de abril de 2026 (*Gaceta Oficial* Nº 7.020 Extra de 16 de abril de 2026) no es la primera que se dicta en el país en la materia, ni puede considerarse realmente innovadora en los aspectos sustanciales del régimen legal de las minas, pues en buena parte sigue la misma orientación general de la Ley de Minas de 1999 (Decreto Ley No. 295 de 5 de septiembre de 1999, *Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999), que deroga, y los mismos principios tradicionales regulados históricamente en la legislación de la materia desde el siglo XIX.

Y es que, en efecto, Venezuela tiene una larga tradición en materia de legislación sobre minas, que se remonta al Código de Minería dictado en 1854, en el cual se adoptaron todos los principios de la legislación española que habían regido durante los primeros años de la República, después de que Simón Bolívar ordenó, por Decreto de 24 de octubre de 1829 dictado en Quito, la aplicación en la República de Colombia, que desde 1821 comprendía las antiguas provincias de Venezuela y de Nueva Granada, de las Ordenanzas de Minería de la Nueva España dictadas por Carlos III en Aranjuez, el 22 de mayo de 1783.

En dichas Ordenanzas, que al año siguiente, en 1784, ya se habían puesto en vigencia para la Intendencia de Venezuela, que entonces abarcaba las Provincias de la Capitanía General de Venezuela (1777), se seguían los principios que ya se había establecido más de doscientos años antes, en la Real Cédula de 9 de diciembre de 1526 dictada por Carlos I en Granada, y que había declarado formalmente el derecho de propiedad de la Corona Española sobre las minas ("*Las minas son propias de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen …*")*)*, pudiéndose conceder el derecho de explotación de las mismas a los particulares "*sin separarlas del Patrimonio Real*."

Dichas Ordenanzas que, por tanto, habían estado en aplicación en las Provincias de Venezuela desde que se dictaron, fueron las que luego de la Independencia, el Presidente Bolívar formalmente ratificó al ordenar aplicarlas en la República de Colombia (provincias de Venezuela y Nueva Granada), indicando en el Decreto que:

> "Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan; bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas y con las demás que contiene este Decreto" […]
>
> "Mientras se forma una ordenanza propia para las minas y mineros de Colombia, se observará provisionalmente la ordenanza de Minería de Nueva España, dada el 22 de mayo de 1783, exceptuando todo lo que trata del Tribunal de minería y Jueces, Diputados de Minas y lo que sea contrario a las Leyes y Decretos vigentes."

Después de separada la República de Venezuela de la República de Colombia en 1830, las Ordenanzas de la Nueva España continuaron aplicándose en el país, habiendo incluso resuelto el Congreso de Venezuela, el 29 de abril de 1832:

> "Que con arreglo al decreto de 24 de Octubre de 1829, la Ordenanza que debe seguir de regla al Gobierno en lo relativo a minas es la de Nueva España de 22 de Mayo de 1783, en los términos que el mismo decreto expresa."

Estas Ordenanzas, por tanto, fueron la fuente del derecho minero en Venezuela, teniendo influencia decisiva en la conformación de la legislación de minas de Venezuela, hasta que se dictó el primer *Código de Minas* del país el 20 de mayo de 1854, con el cual aquellas fueron derogadas, y en el cual el régimen de las minas se estableció sistematizado

en ocho leyes: I. La Propiedad de las Minas, incluyéndose "los bitúmenes o jugos de la tierra"; II. Los Actos que han de preceder a la solicitud de concesión; III. Las Minas; IV. La Súper vigilancia de las Minas; V. Las Concesiones que Precedieron al Código; VI. Las Experticias; VII. La Policía y la Jurisdicción, y VIII. Disposiciones Generales.

Los principios de ese Código se siguieron desarrollando en las décadas sucesivas, con el cambio constitucional ocurrido durante la Federación, entre 1864 y 1881, destacando que la administración de las minas se atribuyó a los Estados de la Federación. El cambio de régimen a partir de la Constitución de 1881 con la cual los Estados cedieron "al Gobierno federal la administración de las minas," condujo a la emisión de leyes de Minas en 1883 a los efectos de tratar de organizar con un régimen uniforme la explotación minera en todo el territorio nacional, y a la adopción de un nuevo Código de Minas en 1885, reformado en 1891 y 1893, hasta que en 1920 se comenzó a establecer una legislación separada para la explotación de hidrocarburos, que fue la Ley de Hidrocarburos de 7 de agosto de 1936, reformada por Ley de 13 de marzo de 1943. Ese Código de Minas de 1920 fue reformado luego, por la Ley de Minas de 28 de diciembre de 1944 (Gaceta Oficial Nº 121 Extra. de 18 de enero de 1945). Esta Ley fue derogada y sustituida por la Ley de Minas dictada por Decreto Ley No. 2950 de 5 de septiembre de 1999 (*Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999), que es la que deroga la reciente Ley Orgánica de Minas de 2026.

En el marco legislativo antes reseñado, se ha desarrollado el derecho minero en el país, sobre el cual nos hemos ocupado desde hace décadas,[1] Se destaca, sobre la nueva Ley que su calificación como "orgánica" por la Asamblea Nacional, como lo destacó la Sala Constitucional en su sentencia No. 463 de fecha 10 de abril de 2026 al controlar constitucionalmente esa denominación, que la misma "adquiere especial relevancia de cara a su influencia dentro del sistema de jerarquía de las leyes y, en tal virtud, es menester señalar que la inclusión de tal expresión implica necesariamente

[1] Destaco, por mi parte, como dato histórico-académico, que entre mis primeros trabajos de investigación en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, entre 1961 y 1962, que escribí aun siendo estudiante, están los trabajos sobre: "Sistematización sobre las instituciones mineras en la Legislación de Minas e Hidrocarburos," "Principios generales del derecho minero venezolano," y "Naturaleza jurídica de la concesión de hidrocarburos." Véase el texto en: Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo. Escritos de Juventud 1959-1964,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 251- 289.

el reconocimiento de su posición preeminente frente a otros textos normativos."

En su análisis, la Sala destacó el contenido general de los diecinueve Capítulos de la Ley en la forma siguiente: I. Establece las Disposiciones Generales; II. Instaura la Arquitectura de la Administración Minera; III. Crea del Fondo Nacional Minero; IV, V y VI, que Delinean el ejercicio material de las actividades mineras y las prerrogativas soberanas del Estado; VII y VIII. Desagregan las fases operativas, regulando desde la prospección y exploración hasta la explotación, arranque, acarreo y las subsiguientes actividades conexas (procesamiento, fundición, refinación y comercialización); IX y X, establecen el régimen de los títulos habilitantes, estipulando los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de Concesiones Mineras, Contratos Mineros, Licencias Mineras y la conformación de Empresas Mixtas; XI, XII y XIII, clasifican la actividad minera en escalas -pequeña, mediana y gran minería- y reconocen jurídicamente a la Minería Artesanal; XV y XVI, estructuran el régimen económico y tributario de la materia; y XVII, XVIII y XIX, consagran un riguroso régimen de inspección, fiscalización, imposición de medidas preventivas y un marco sancionatorio severo frente a los ilícitos mineros.

De este contenido general del texto de la Ley Orgánica, que tiene 131 artículos, la Sala concluyó indicando que, en forma diáfana, la Ley:

> "reviste la naturaleza de una norma "marco" o "cuadro" que sirve de base ineludible para el desarrollo de otras leyes, configurándose así el cuarto supuesto previsto en el citado artículo 203 constitucional. Este carácter se materializa al articularse de forma armónica con el numeral 16 del artículo 156 de la Constitución, el cual reserva a la competencia exclusiva del Poder Público Nacional el régimen y administración de las minas."

Entre sus aspectos regulatorios, la Sala destacó el desarrollo que hace la Ley Orgánica en materia ambiental, de los postulados contenidos en los artículos 127, 128 y 129 de la Constitución, "relativos a la obligación del Estado y la sociedad de proteger el ambiente, la ordenación del territorio y la exigencia *sine qua non* de estudios de impacto ambiental y sociocultural frente a actividades susceptibles de generar daños ecológicos;" y en el artículo 302 de la Constitución, "que reserva al Estado, por razones de conveniencia e interés nacional, las actividades de carácter estratégico," considerando que la Ley Orgánica "cristaliza," dicha norma, y "*despliega esta facultad al otorgar al Ejecutivo la potestad de declarar* minerales como estratégicos, crear Zonas de Seguridad, reservarse el manejo de

minerales radiactivos y consagrar el derecho de prelación del Banco Central de Venezuela sobre el mineral de oro, garantizando de forma absoluta la soberanía económica y la integridad de la Nación."

Concluyó la Sala Constitucional su análisis declarando la constitucionalidad del "carácter orgánico otorgado a la de la *"Ley Orgánica de Minas:*"

> "pues esta se adecúa a las características jurídicas que tienen las leyes orgánicas, en cuanto a su forma y contenido, teniendo en cuenta que con la misma se pretende regular supuestos previstos en las citadas normas constitucionales que hacen posible convenir en su carácter orgánico."
>
> Y, además, porque se trata de:
>
> "una ley marco destinada a regir de manera preeminente el régimen de aprovechamiento de los recursos minerales que pertenecen a la República (Artículos 12, 156 numeral 16 y 302 de la Constitución), sirviendo de base normativa ineludible para el desarrollo de otras leyes y legislaciones estadales y municipales."[2]

Ahora bien, si bien desde el punto de vista formal, el antes mencionado carácter orgánico de la Ley es algo novedoso en la historia de la legislación en la materia. Desde el punto de vista sustantivo, la Ley Orgánica en realidad puede considerarse como una normativa que se enmarca dentro del desarrollo progresivo de los principios del derecho minero venezolano establecidos en los instrumentos normativos antes mencionados y que se habían plasmado en la Ley de Minas de 1999, cuyas instituciones fundamentales se conservan.

Sin embargo, con una sistemática algo deficiente, se pueden destacar, entre las innovaciones de la Ley Orgánica: *Primero:* La identificación precisa del enorme aparato organizativo y burocrático que conforma ahora la organización administrativa de la minería; *Segundo:* La enumeración de las personas que pueden desarrollar actividades mineras, con la indicación expresa entre ellas, de las personas jurídicas estatales, lo que va a obligar a realizar en el futuro un reacomodo importante de las decenas de empresas del Estado que realizan actividades mineras, además de las empresas mixtas ahora reguladas específicamente; *Tercero:* La sistematización de la clasificación de las actividades mineras, distinguiéndose entre las

---

[2] Disponible en: https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/354744-0463-10426-2026-26-0513.HTML

actividades primarias (Gran Minería, Mediana Minería, Pequeña Minería y Minería Artesanal), y las actividades conexas o auxiliares a la Minería; *Cuarto:* La regulación definitiva de los títulos mineros que habilitan la realización de actividades mineras (Concesiones y Licencias) y de los contratos mineros que siempre deben suscribirse para la realización dichas actividades; *Quinto:* El régimen de desarrollo de las actividades primarias de la minería (exploración y explotación); *Sexto*: El establecimiento de un régimen tributario con un solo impuesto único a la minería, además de la regulación de las regalías; y *Séptimo:* El establecimiento de un detallado régimen de sanciones para la minería ilícita.

Por supuesto, en materia minera, la sanción de una ley como la Ley Orgánica, si bien es un cuerpo que sirve para ordenar tan importante actividad, por si sola nada resuelve, particularmente frente a la política de Estado desarrollada durante las últimas dos décadas, en la cual, en gran parte, luego de revocarse a mansalva concesiones mineras importantes que lamentablemente originaron juicios arbitrales en los cuales resultó condenada la República al pago de indemnizaciones millonarias, y decretarse la nacionalización de actividades mineras sin orden ni concierto, el Estado se convirtió en el actor principal de la actividad minera, y con ello, en el principal depredador del ambiente y de las comunidades indígenas, siendo el responsable de las violaciones masivas de los artículos constitucionales sobre derechos ambientales (arts.127 a 130) y de los pueblos indígenas (arts. 119-126). Por ello, por ejemplo, no deja de llamar la atención que el Observatorio de Ecología Política de Venezuela, en Pronunciamiento Público del 23 de marzo de 2026, haya denunciado que:

> "este marco jurídico y político más que un instrumento regulador de control y transparencia sólo generará un barniz de legalidad al actual saqueo sistemático de la Amazonia y del Escudo Guayanés profundizando el grave deterioro ambiental y la violación a los derechos humanos que se está produciendo."[3]

Ello se ha materializado, específicamente, con extrema gravedad, en el desarrollo minero caótico, sin control ni autoridad que se ha efectuado en el denominado Arco Minero del Orinoco, creado por Decreto No. 2248 de 24 de febrero marzo de 2016 que estableció, conforme a la Ley de

[3] Véase *Observatorio de Ecología Política de Venezuela*, "El Proyecto de Ley Orgánica de Minas institucionaliza el ecocidio y el blanqueo del «Oro de Sangre» en Venezuela," 23 de marzo, 2026, disponible en: https://ecopoliticavenezuela.org/el-proyecto-de-ley-organica-de-minas-institucionaliza-el-ecocidio-y-el-blanqueo-del-oro-de-sangre-en-venezuela/

regionalización Integral para el Desarrollo Socio productivo de la Patria (*Gaceta Oficial* No. 6151 Extra de 18 de noviembre de 2016), la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, (*Gaceta Oficial* No. 40855 de 20 de marzo de 2016).[4]

Con ese régimen, con el cual se regularizó la minería ilegal[5] puede decirse que, en términos de Piero Calamandrei, lo que ocurrió fue que se institucionalizó una "simulación de la ilegalidad," "la estafa a la legalidad organizada legalmente," un régimen "de la indisciplina autoritaria, de la legalidad falsificada, de la ilegitimidad legalizada y del fraude constitucional."[6]

---

[4] Debe indicarse que dicho Decreto fue impugnado ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en 2016 la cual luego de rechazar decretar medidas cautelares (Véase la sentencia que está disponible en:https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/octubre/191565-01140-271016-2016-2016-0358.HTML), se negó a impartir justicia, declarando el desistimiento tácito de la acción de nulidad. Véase Acceso a la Justicia, "Arco Minero del Orinoco," 21 febrero 2019, disponible en: https://acceso alajusticia.org/arco-minero-del-orinoco/

[5] *Transparencia Internacional* advertía en 2020 que la información que se tenía apuntaba hacia la "gran devastación ambiental que está ocurriendo al sur de Venezuela, donde se está explotando oro de manera desordenada y donde tienen presencia redes de crimen organizado que someten a la población y se llevan el oro de manera ilegal." Véase Transparencia venezuela, *Arco Minero del Orinoco, La legalización de lo ilícito*, 2020, disponible en: https://transparenciave.org/economias-ilicitas/economias-ilicitas-en-venezuela-una-renta-creciente-repartida-entre-aliados-el-arco-minero-del-orinoco-la-legalizacion-de-lo-ilicito/. Véase además, International Crisis Group, *Informe Breve* 53 Latin America & Caribbean 29 Julio 2025, "La maldición del oro: Minería y violencia en el sur de Venezuela. *La minería ilegal de oro está generando un daño cada vez mayor en el sur de Venezuela, a su delicado ecosistema y a su población. Frenar este daño es responsabilidad del gobierno de Caracas. Los gobiernos extranjeros deben utilizar todos los medios a su alcance para transmitir este mensaje*," disponible en: https://www.crisisgroup.org/es/brf/latin-america-caribbean/andes/venezuela/b53-curse-gold-mining-and-violence-venezuelas-south

[6] Piero Calamandrei, *El fascismo como régimen de la mentira (*traducción Rachele Facchi), Editorial Tirant Humanidades, Valencia, 2019. p. 40. De lo anterior concluía Calamandrei, que este sistema se caracteriza por la doblez, siendo el común denominador, la utilización de la mentira y de la falsedad, lo que - decía - resulta «de la mezcla de dos ordenamientos: "el oficial, que se manifiesta en las leyes; el extraoficial, que se concreta en una práctica política contraria, por sistema, a las leyes». Al leer estas reflexiones de Calamandrei, surge claramente la convicción de que lo que tenemos es un régimen caracterizado por la mentira, el engaño, la falsedad y el fraude asumidos como sistema y aplicado como política de Estado. Véase

Como lo ha expresado la ONG Provea en 2026, al recordar los 10 años de la creación del Arco Minero del Orinoco:

> "El 24 de febrero de 2016 pudiera ser considerado como el día en el que se extinguió la institucionalidad ambiental en Venezuela y se sentaron las bases del actual modelo político y económico, basado en más acumulación de renta primaria, con más represión y más opacidad.
>
> Ese día se promulgó el Decreto Nro. 2.248 que creó la "Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero" afectando un área de 111.843,70 km2 del territorio nacional en el sur del país, violando los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, obviando los necesarios estudios de impacto ambiental, proscribiendo los derechos a la libre asociación y a la huelga y, sobre todo, atizando una fiebre minera que ha devastado el medioambiente y los derechos de los pobladores de los estados Bolívar y Amazonas. "[7]

La tarea que tiene por delante la Administración del Estado en la ordenación del régimen de las minas es, por tanto, inmensa, comenzando con toda urgencia, en la necesidad de reordenar lo que, auspiciado por sus propias instituciones públicas, se ha producido en el Arco Minero del Orinoco, lo más cercano a un ecocidio y etnocidio, pasando por un "constitucidio" sin paralelo, incluyendo el abandono de la soberanía territorial al permitir la presencia en territorio venezolano de grupos armados irregulares que, además, controlan explotaciones mineras irregulares.

Para ello, habrá que comenzar, además de por asegurar la presencia del Estado en el territorio, por ejemplo, por identificar, regularizar y ajustar a la Ley todas las empresas que actúan en la zona, que de ser necesario, deberán adaptarse y ajustarse a sus regulaciones, mediante la obtención de los títulos mineros respectivos y la suscripción de los contratos mineros necesarios, sustituyendo de ser el caso, los contratos secretos suscritos al

---

también las referencias al escrito de Calamandrei en Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado: crónica de una crisis política permanente, Venezuela 1999–2015*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015.

7 Véase *Provea,* "Hace 10 años el lanzamiento del Arco Minero del Orinoco extinguió la institucionalidad ambiental en Venezuela," 24 febrero 2026, disponible en: https://provea.org/actualidad/arco-minero-2/

amparo de la Ley Antibloqueo,[8] lo que deberá ocurrir en el lapso de un año a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica (Disposición Transitor¡ia Segunda y Quinta).

Y si se piensa que con la aprobación de la Ley Orgánica de Minas las inversiones extranjeras inundarán el país, para que ello sea posible tienen que hacerse realidad los principios que deben guiar las actividades mineras conforme al artículo 6 del texto, y en particular, que exista "seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera," y ello solo se puede lograr con el restablecimiento pleno del Estado de derecho, es decir, del respeto a la Constitución y a las leyes, y de los derechos en ellas garantizados, de la restitución de la separación de poderes, en particular, de la restauración de la independencia y autonomía del Poder Judicial, y todo ello solo puede lograrse con el restablecimiento de un gobierno con legitimidad democrática que solo puede lograrse en una república, mediante elecciones libres, justas y confiables.

Ahora bien, independientemente de estos problemas, que son, entre tantos, los que deben ser atendidos de inmediato, sobre el texto de la Ley, desde el punto de vista técnico jurídico, deben advertirse, entre otras, las siguientes fallas puntuales de su normativa, que resultan muy evidentes:

(i) la errada remisión que se hace en el artículo 22.4 de la Ley Orgánica, a una Ley que fue derogada hace 16 años, en 2010, como es la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992;

(ii) la omisión inexcusable en la que incurre la Ley Orgánica, al eliminar la declaración de la actividad minera como de utilidad pública o interés social que estaba en la Ley de 1999, lo que ahora impide acudir, cuando sea necesario, a la figura de la expropiación que sin embargo se regula en la Ley Orgánica (art.28);

(iii) la innecesaria confusión en la regulación de las concesiones mineras como "título minero" y además como "contrato minero" (arts. 61,

8 Véase por ejemplo, los contratos secretos anunciados en 2024 por el Ejecutivo con países "del grupo de economías emergentes BRICS para invertir en la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), un conglomerado de empresas públicas de recursos mineros, forestales y eléctricos." Véase en el reportaje: "Venezuela firma contratos con países BRICS para invertir en empresas públicas", SW1 swissinfo.ch, 17 junio 2024, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/venezuela-firma-contratos-con-países-brics-para-invertir-en-empresas-públicas%2c-dice-maduro/80983918a

64, 71), cuando es bien sabido que las concesiones son contratos públicos por excelencia;

(iv) la omisión inconveniente de la definición de cuándo una concesión está en explotación, necesaria para determinar cuándo ésta se efectúa o se inicia en los lapsos requeridos, y cuándo la explotación se paraliza en forma injustificada, para aplicar las causales de caducidad (ahora de revocación) de las concesiones (art. 69). Para ello, en la Ley de 1999 se entendía que una concesión estaba en explotación, "cuando se estuviere extrayendo de las minas las sustancias que la integran o haciéndose lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas y en proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud del yacimiento" (art. 58).

(v) la ausencia de regulación legal directa sobre la figura de la reversión en las concesiones mineras que solo se regula insuficientemente en forma indirecta (arts. 31, 32), y la que, en cambio, incluso sí se estableció claramente en la reforma Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026;

(vi) la errada confusión conceptual sobre la extinción de las concesiones mineras, confundiéndose la caducidad con la revocación, calificándose erróneamente a las causales de caducidad como causas de revocación de las concesiones (arts. 68.3, 69), lo que pone en evidencia una falla inexcusable y total ignorancia sobre la diferencia entre estos dos conceptos clásicos del derecho administrativo en materia de extinción tanto de actos administrativos como de contratos públicos; y

(vii) la confusa regulación de la "base imponible" del nuevo impuesto a la minería (art. 95), con una delegación al Ministerio competente en materia de minas para que determine -se entiende mediante Resolución, la "fase" del ejercicio para la aplicación del impuesto, haciendo referencia a "los ingresos devengados mensualmente" pero referidos al "valor de la producción bruta mensual."

A lo anterior, se debe agregar:

(i) las fallas en la sistematización global de la Ley Orgánica, que a veces parece ser un agregado de capítulos sin mayor orden ni concierto;

(ii) la ausencia absoluta de regulaciones, por ejemplo, para asegurar la aplicación del artículo 120 de la Constitución que exige que cualquier aprovechamiento de recurso naturales, como los mineros, en los hábitats indígenas, debe previamente ser sometido a información y consulta con las comunidades indígenas respectivas;

(iii) la ausencia absoluta de regulaciones en las concesiones y licencias mineras, para asegurar la aplicación del artículo 129 de la Constitución que exige que en los contratos mineros se asegure la inclusión de la cláusula de preservar el equilibrio ecológico y la obligación de restablecer el ambiente a su estado natural cuando resultare alterado;

(iv) la excesiva burocratización de la actividad minera al establecerse en la Ley, como se mencionó, una monstruosa organización para la minería en torno a un Ministerio, con dos institutos autónomos, dos órganos (fondo y servicio) desconcentrados sin personalidad jurídica, y un indeterminado órgano auxiliar, sin mencionarse a la Guardia Nacional que por Ley tiene asignada la función de Resguardo Minero (arts. 10, 12, 13, 16, 19, 23); y

(v) la ausencia de derogaciones expresas del conjunto de leyes y decretos que han conformado el caos en la actividad minera en los últimos lustros, derogándose solo expresamente la Ley de reserva de las actividades de exploración y explotación del oro y otros minerales estratégicos.

Teniendo en cuenta todos los aspectos anteriormente señalados, y estudiada la Ley Orgánica detenidamente, pasamos en todo caso, a continuación, a analizarla globalmente, lo que haremos dividiendo el texto de esta Introducción General en las siguientes once Partes:

I. Objeto y ámbito de la Ley Orgánica;

II. El régimen de los yacimientos y minas como bienes dominio público y sus consecuencias;

III. Los principios generales que rigen la actividad minera;

IV. La clasificación de las actividades mineras;

V. Los títulos mineros para la realización de las actividades mineras;

VI. Los contratos mineros: contratos vinculados a los títulos mineros, y contratos de operaciones mineras;

VII. Las fases del proceso de desarrollo minero;

VIII. La organización administrativa para la minería;

IX. El régimen económico e impositivo de la minería;

X. El régimen de inspección y fiscalización de la actividad minera; y

XI. El régimen sancionatorio.

I. OBJETO Y ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

1. La regulación de las actividades mineras

El objeto general de la Ley Orgánica es regular la actividad minera que se realiza en relación con bienes que son del dominio público, y en particular, todo lo relativo a las *minas*, a la gestión de los *recursos minerales* existentes en el territorio nacional y a la *actividad minera* (art. 1).

A tales efectos, y para mayor precisión legal, en la propia Ley Orgánica se definen los términos que conforman el objeto de la misma, entendiéndose:

Por ***Actividad Minera*****: "**las actividades Primarias, Conexas y Auxiliares a la minería, realizadas en la República Bolivariana de Venezuela" (art. 8.4), precisándose sobre las mismas las siguientes definiciones:

> ***Actividades Primarias a la minería*****: "**Son aquellos macroprocesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán las siguientes: Prospección, exploración y explotación de minas y yacimientos" (art. 8.3)
>
> ***Actividades Conexas a la minería***: "Son las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, correspondiendo a las siguientes: Procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral" (art. 8.2)
>
> ***Actividades Auxiliares a la minería*****: "**Son las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: Elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos" (art. 8.1).

Por ***Mina****,* la "excavación o grupo de excavaciones que se realizan para extraer un determinado mineral o grupo de minerales de un yacimiento. Puede ser subterránea con túneles y galerías o a cielo abierto. Comprende las minas ubicadas tanto en el suelo, como en el subsuelo del territorio nacional de la República Bolivariana de Venezuela, bajo el lecho del mar

territorial, en su zona económica exclusiva y en la plataforma continental, cualquiera sea su naturaleza" **(**art**.** 8.11).

Por ***Minería****,* la "actividad económica que consiste en la explotación o extracción y beneficio de minerales y otros materiales susceptibles de ser explotados por técnicas mineras, que están presentes en el suelo o el subsuelo y se encuentran en *yacimientos* naturales o artificiales. Dependiendo del tipo de mineral a extraer la actividad se divide en minería metalúrgica, minería de cantera y construcción, minería energética, minería de materia industrial y minería de gemas preciosas." (art. 8.13)

Por ***Yacimiento*****.** las "acumulaciones naturales de uno o varios minerales con concentraciones superiores a las presentes en la corteza terrestre. Son depósitos minerales comprobados que poseen las condiciones necesarias, en cuanto a tenor y accesibilidad, para que su explotación sea económicamente rentable. "(art. 8.21).

Y por ***Recurso Mineral*****:** "una concentración u ocurrencia de material natural, sólido, inorgánico u orgánico fosilizado terrestre, de tal forma, cantidad y calidad, que existen perspectivas razonables para una eventual extracción económica. La localización, tonelajes, contenidos de los elementos o minerales de interés, características geológicas y el grado de continuidad de la mineralización es estimada, conocida o interpretada a partir de evidencias geológicas, metalúrgicas y tecnológicas específicas" (art. 8.17)

2. Ámbito de aplicación de la ley

En virtud de que la Constitución atribuye al Poder Nacional la competencia en materia del "régimen y administración de las minas" (art. 156.16), la Asamblea Nacional tiene la competencia para dictar la Ley Orgánica la cual se aplica, obviamente, a todas las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, que realicen actividades vinculadas con el objeto de la misma, cualquiera que sea su naturaleza (art. 2).

Con la expresión "personas jurídicas de carácter público," en nuestro criterio, debe entenderse conforme a la terminología del derecho administrativo venezolano adoptada en la Constitución, que se refiere a las personas jurídicas *estatales*, sean de derecho público, territoriales (como los Estados y Municipios) o no territoriales, como los institutos autónomos; o de derecho privado, como las empresas del Estado.

En esta materia, por otra parte, debe destacarse que la Constitución, además de reservar al Poder Nacional el régimen y administración de las

minas, le atribuyó a los Estados de la Federación, la competencia exclusiva en materia del "régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional" (art. 164.5). Por ello, el artículo 2 de la Ley Orgánica deja a salvo que:

> "El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados por el por el Ejecutivo Nacional, es de la competencia exclusiva de los Estados."

Estos minerales no metálicos en general, son aquellos que no poseen propiedades metálicas y que además no sirven como fuente para la producción de metales, pues no se descomponen al fundirse, ni son maleables, siendo los más conocidos, los materiales geológicos de construcción, entre los cuales se incluyen el cemento, la cal, el yeso, el mármol, la arena, arcillas, la roca y grava.

Entre ellos, el cemento es uno de esos minerales no metálicos reservados al Poder Nacional desde que se nacionalizó la industria del cemento mediante Decreto Ley No 6091 de 27 de mayo de 2008, que se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento (*Gaceta Oficial* No 5886 del 18 de Junio de 2008).

II. EL RÉGIMEN DE LOS YACIMIENTOS Y MINAS COMO BIENES DOMINIO PÚBLICO Y SUS CONSECUENCIAS

1. Régimen de dominio público

Toda la regulación de la actividad minera, que justifica la propia Ley Orgánica, tiene su fundamento constitucional en el artículo 12 de la Constitución que declara los yacimientos mineros como bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles; razón por la cual, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Minas precisa que:

> "**Artículo 3.** Sólo la República Bolivariana de Venezuela tiene el derecho de propiedad sobre los yacimientos mineros, de cualquier clase, existentes en el territorio nacional, cualquiera sea su naturaleza, así como la administración y disposición del derecho exclusivo a la gestión de los recursos minerales y, por tanto, son bienes del dominio público inalienables e imprescriptibles."

Debe recordarse que en materia de bienes, el Código Civil los clasifica según las personas a quienes pertenecen en bienes que "pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y a los particulares" (art. 538).

Todos esos bienes, en general, de acuerdo con el Código Civil, se rigen por el régimen regulado en el mismo Código respecto de la propiedad privada, que incluso se aplica a los bienes del "dominio privado" del Estado (art. 544: "Las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes del dominio privado, en cuanto no se opongan a las leyes especiales respectivas"), quedando exceptuados sin embargo, aquellos bienes pertenecientes a las entidades públicas, respecto de los cuales se haya producido una "*publicatio*" al haber sido reservados al Estado, al *decláraselos como del dominio público* y por tanto inalienables e imprescriptibles (art. 543 CC.), y en consecuencia encontrarse sometidos a un régimen de derecho público.

La enumeración clásica de bienes del dominio público en el Código Civil establecida desde finales del siglo XIX, que se refería a "los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes" (art. 539), se complementó durante el transcurso del siglo XX con nuevas regulaciones en leyes especiales, como la Ley Orgánica de Bienes Públicos de 2012, reformada en 2014[9] y con la previsiones constitucionales incorporadas en la Constitución de 1999, como ocurrió precisamente respecto de los yacimientos mineros, declarados expresamente como bienes del dominio público, lo que en su momento ratificó la Ley de Minas de 1999 al establecer que "las *minas o yacimientos* minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional pertenecen a la República, son bienes del dominio público y por tanto inalienables e imprescriptibles."

Todos los bienes del dominio público, por tanto, están reservados al Estado, y los mismos se clasifican en el Código Civil, como de uso público o de uso privado de los entes públicos del Estado (art. 540). Los primeros abarcan aquellos bienes de uso común a los que el público en general puede acceder aun cuando existan regulaciones estatales para su ejercicio, por ejemplo, el poder circular en las vías públicas o navegar en las aguas.

Los bienes del dominio público de uso privado del Estado, por otra parte, son aquellos respecto de los cuales el Estado se ha reservado su uso y explotación, no teniendo las personas derecho de uso de los mismos, como es el caso, precisamente, del uso y explotación de los yacimientos mineros, salvo cuando el Estado le concede a los particulares el ejercicio exclusivo de esas actividades que se ha reservado, mediante el otorgamiento de una concesión, *creando* en cabeza del concesionario a través de esta figura jurídica el derecho que se le concede y que antes no tenía.

---

9 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 6155, de 19 de noviembre de 2014. Véase sobre esta Ley: también Allan R. Brewer-Carías, *Código de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013 pp. 115 ss.

En consecuencia, siendo los yacimientos mineros del dominio público, la Ley Orgánica de Minas tiene por objeto regular la forma y manera del ejercicio de las actividades sobre los mismos, no solo por el propio Estado, sino también por los particulares, mediante el otorgamiento de determinados títulos mineros (para el ejercicio de actividades mineras). Mediante los mismos, sin embargo, como principio, la República no garantiza ni se hace responsable de la existencia del mineral, presumiéndose, "hasta prueba en contrario, la existencia del mineral y que este es industrial y económicamente explotable" (art. 7, en el mismo sentido del artículo 34 de la Ley de 1999).

Por otra parte, si bien la Ley Orgánica si tiene como objeto principal regular el ejercicio de actividades mineras respecto de los yacimientos mineros como bienes del dominio público, en la misma se regula la potestad del Estado para declarar determinados minerales como estratégicos, y reservarse la actividad minera respecto de determinados minerales.

2. La reserva al Estado de las actividades primarias de minería respecto de los yacimientos y minas y la figura de la concesión minera

A. Algo sobre la publicatio en el derecho público y sus efectos

Conforme al principio de la libertad económica que existe en los países democráticos occidentales, como por ejemplo lo garantiza el artículo 112 de la Constitución de 1999, todas las personas tienen el derecho de dedicarse libremente al ejercicio de la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. Ello implica que, si bien el principio general es el de la libertad económica, la misma siempre puede ser limitada o restringida por el Estado, pero sólo mediante leyes, es decir, mediante actos sancionados por la Asamblea Nacional actuando como legislador (reserva legal).

Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad que tiene el Estado de reservarse determinadas actividades económicas, servicios, industrias o bienes para su exclusivo desarrollo, en cuyo caso se produce lo que se ha llamado una "*publicatio,*" en el sentido de que la actividad reservada se excluye del ámbito de las actividades que los particulares puedan ejercer libremente, pudiendo solo desarrollarlas cuando específicamente se les otorga el derecho de hacerlo, por ejemplo, mediante una concesión

administrativa, que es uno de los contratos públicos (contrato administrativo) por excelencia.[10]

En este contexto de actividades reservadas al Estado es, por tanto, donde puede decirse que se ha producido una "*publicatio*;" término que conforme lo reseñó José Ignacio Hernández respecto de la doctrina española, fue "acuñado inicialmente por Villar Palasí, y tiene su origen en el derecho romano, y que identificaba el acto por el cual se sustraía a un bien del tráfico jurídico entre los particulares. La *publicatio* de actividades económicas equivale, entonces, en consecuencia, a su reserva al Estado."[11]

Por ello, conforme lo destacó el mismo José Ignacio Hernández:

> "las actividades económicas responden, en una *summa divisio,* a una distinción dual: hay actividades económicas que han sido reservadas al Estado; junto a ellas, hay también actividades que no han sido reservadas, pero cuya ordenación y limitación asume la Administración. No existen categorías intermedias: o una actividad está reservada al Estado o no lo está. Reserva entendida, en última instancia, como la técnica más drástica de intervención del Estado, a través de la cual éste asume, para sí, la *titularidad* de determinada actividad económica, excluyendo a los particulares (Martín-Retortillo Baquer; Brewer-Carías). En las actividades reservadas, los particulares no tienen derecho alguno a desplegar su iniciativa: ese derecho ha de ser concedido por la Administración, cuando así haya sido admitido en el marco de la Ley concreta de reserva."[12]

---

[10] Véase en general sobre la *publicatio* Allan R. Brewer-Carías, "Sobre la "*publicatio*" en el derecho público y las nociones de "reserva al estado," "utilidad pública," "interés social," "servicio público," "dominio público" y "orden público," Mauricio Rafael Pernía Reyes (Coordinador), *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira,* CIDEP, Universidad Católica del Táchira, 2020, pp. 21-43.

[11] Véase José Ignacio Hernández, "Disciplina jurídico Administrativa de la Libertad Económica. La diatriba actual entre libertad económica y Estado Social," en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Allan Randolph Brewer Carías. E principio de legalidad y el ordenamiento jurídico administrativo de la libertad económica*, FUNEDA, Tomo I, Caracas 2004, p. 200. p. 201

[12] El mismo autor comenta que: "En las actividades reservadas al Estado, como puede anticiparse, hay una significativa atenuación de esa cobertura legal, pues la intervención opera en áreas del quehacer económico que han sido excluidas de la

En la Constitución de 1999 se conservó la posibilidad de la reserva al Estado de determinadas actividades económicas que se regulaba en el artículo 97 de la Constitución de 1961, disponiendo en su artículo 302 que "el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y carácter estratégico."

Y así fue como se reservó al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, mediante la Ley Orgánica de reserva al Estado de la Industria y Comercio de los Hidrocarburos de 1975 y la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 reformada en 2006, y así fue que, en sentido inverso se eliminó la mencionada reserva con la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026.

B. El régimen de reserva en la Ley Orgánica de Minas

La consecuencia de declaratoria del dominio público sobre los yacimientos, que establece la Constitución, es que la misma constituye una *publicatio* de las actividades mineras respecto de los mismos, que reserva al Estado "el derecho exclusivo a la gestión de los recursos minerales" de dichos yacimientos, lo que implica que los particulares no tienen libertad económica para desarrollar las actividades reservadas, en este caso, específicamente, las actividades mineras primarias de prospección, exploración y explotación de minerales, pudiendo solo hacerlo, mediante el título que les confiere una concesión.[13] Ésta, por tanto, cuando se otorga es la que crea en cabeza del concesionario el derecho otorgado, en el sentido que es a través de dicho acto bilateral que el Estado otorga al

libre iniciativa privada. La jurisprudencia venezolana (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 26 de marzo de 1993, caso *RCTV* y de la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno de 13 de febrero de 1997, caso *Venevisión*) insistió sobre este punto, al sostener que la reserva destruye los derechos de los particulares, permitiendo a la Administración desplegar "potestades de intervención, notablemente más penetrantes que los que pudieran operar frente a un simple particular actuando en su condición ordinaria de ciudadano". *Idem*, p. 200.

13 En materia minera, por ejemplo, en virtud de la reserva al Estado de las actividades de exploración y explotación minera, además de poder ser estas desarrolladas "directamente por el Ejecutivo Nacional," puede desarrollarse por los particulares mediante "concesiones de exploración y subsiguiente explotación, "autorizaciones de explotación para el ejercicio de la Pequeña Minería," "Mancomunidades Mineras"; "Minería Artesanal." Artículo 2, Ley de Minas de 1999. *Gaceta Oficial* No. 5.382 Extra. De 28 de septiembre de 1999.

concesionario el derecho a realizar una actividad que previamente el concesionario no tenía.[14]

Tradicionalmente en el país, en virtud de la declaratoria de dominio público de los yacimientos, la actividad económica que ha sido reservadas al Estado ha sido dicha actividad minera de prospección, exploración y explotación de minas y yacimientos, denominada en la Ley Orgánica como "actividades primarias de minería" (art. 8.3). Es respecto de esas actividades que puede afirmarse que siempre se ha operado una *publicatio,* lo que siempre ha implicado que las mismas solo pueden realizarse por las personas o empresas particulares mediante concesión minera otorgada por el Estado. Este fue, por lo demás, el régimen establecido en la Ley de Minas de 1945[15] (artículo 13), fue el que se estableció en la Ley de Minas de 1999[16] (artículo 24), y es el que se regula en la ley Orgánica de Minas de 2026 (art. 61).

Así, en efecto, en el artículo 13 de la Ley de Minas de 1945, se estableció que el derecho de *explotar los minerales* del subsuelo por las personas privadas solo podía ser otorgado mediante concesión; y en el mismo sentido, el artículo 24 de la Ley de Minas de 1999 estableció que el Ejecutivo Nacional podía otorgar a los particulares concesiones mineras que conferían a su titular, el *derecho exclusivo a la exploración y explotación* de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido.[17] En la Ley Orgánica de Minas de 2026, al definirse la concesión minera, también se indica que mediante las mismas

---

14 Véase en general, sobre las concesiones administrativas en Venezuela: Víctor R. Hernández Mendible, "La concesión de servicio público y la concesión de obra pública," en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas,* Universidad Central de Venezuela, Nº 113, Caracas 1999, pp. 53-91; Alfredo Romero Mendoza, (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000; Rafael Badell, *Régimen de las concesiones de servicios públicos y obras públicas nacionales*, en http://www.badell-grau.com/?pag=29&ct=189; Allan R. Brewer-Carías, "Notas sobre el régimen jurídico general de las concesiones administrativas en Venezuela," en *Libro Homenaje a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos*, Facultad de Derecho y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2013, pp. 61-101, y en *Revista El derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia. Administrativo*, Universidad Católica Argentina, Nº 13.290. Año LI, Buenos Aires 31 de julio de 2013, pp. 1-8.

15 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 121 Extra. de 18 de enero de 1945.

16 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, p. 256 ss., par. 742, 744, 757.

lo que se otorga al concesionario y se debe regular en el contrato de concesión son igualmente, las actividades de *exploración y explotación* de yacimientos en el área determinada en el contrato (art. 8.5).

En consecuencia, lo que básicamente ha sido reservado al Estado desde la Ley de Minas 1945, ha sido fundamentalmente la actividad de exploración y explotación del subsuelo, es decir de los yacimientos o depósitos de minerales, (actividades primarias a la minería),[18] pudiendo dichas actividades de exploración y explotación de minerales ser desarrolladas por los particulares solamente mediante concesión minera otorgada por el Estado.[19]

En cambio, en materia minera hay otras actividades conexas o auxiliares con la minería, como por ejemplo, la trasformación o manufactura de los minerales extraídos, que tradicionalmente el Estado no se ha reservado, y que aun cuando están sometidas a un régimen de derecho público regulado en la legislación minera, para su realización sin embargo no se requiere concesión administrativa alguna que deba ser otorgada por el Estado, sino que se realizan solamente bajo el control y vigilancia del mismo, mediante autorizaciones. En este caso, siempre han estado las actividades de beneficio, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización, interna o externa, de las sustancias extraídas de los yacimientos. Estas son las que la legislación minera siempre ha calificado como "conexas o auxiliares" de la minería, que solo están sujetas a la vigilancia e inspección por parte del Ejecutivo Nacional, no estando reservadas al Estado.

Es el régimen que ha seguido la Ley Orgánica de 2026 al establecer que dichas actividades conexas o auxiliares a la minería como la trasformación o manufactura de los minerales extraídos, la pueden realizar

---

[18] Por ello, en la Ley de Minas de 1999 se entendió por "explotación," la acción de cavar y extraer minerales del subsuelo, lo que derivaba de su texto cuando al referirse a las "concesiones de explotación" estableció en su artículo 58 que "se entiende que una concesión *está en explotación, cuando se estuviere extrayendo de las minas las sustancias que la integran* o haciéndose lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas y en proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud del yacimiento." Esta definición, lamentablemente, desapareció de la Ley Orgánica de Minas de 2026.

[19] La única excepción en la Ley de Minas de 1999 se refería a la "minería artesanal," o "pequeña minería" que podía realizarse por las personas particulares mediante autorización del Ministerio de Minas (artículos 6 and 68), lo que significaba que dichas actividades de minería artesanal o pequeña minería no habían sido reservadas al Estado.

los concesionarios de las actividades primarias libremente (art. 58), estando sujetas la vigilancia, supervisión, inspección y control por parte del Estado (art. 57). Por lo que respecta a otros particulares, también pueden realizarlas sin necesidad de obtener concesión, y solo mediante la obtención de una licencia (art. 58), salvo los casos en que dicha actividad industrial se refiera a determinados minerales que haya sido expresamente reservada al Estado.[20] Debe mencionarse sobre esto, que la Ley de Minas de 1999 preveía expresamente que las actividades conexas u auxiliares en materia minera podían ser reservadas al Estado mediante decreto del Ejecutivo Nacional, "cuando así convenga al interés público" (art. 86), previsión que desapareció en la Ley Orgánica de 2026, en la cual solo se reguló la posibilidad del Estado de reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico "las actividades primarias y *conexas* de la minería, *de los minerales declarados como estratégicos*" (art. 34).

En todo caso, a consecuencia de la reserva de las actividades primarias de minería, como se dijo, es que para realizar la actividad reservada, el Estado debe otorgar una concesión, en este caso, concesiones mineras, que son concesiones administrativas y por tanto, contratos públicos o contratos estatales (contratos administrativos) celebrados por el Estado y una persona privada o concesionario mediante los cuales el Estado le otorga o concede el derecho de desarrollar determinadas actividades que han sido legalmente reservadas al Estado, y que, por tanto, no pueden ser desarrolladas libremente por las personas.

Sin embargo, a pesar de tratarse de actos bilaterales o contratos del Estado, que se forman mediante acuerdo entre el Estado y el concesionario, las concesiones no siempre tienen solo la forma tradicional de los contratos como documentos suscritos entre ambas partes, pues siguiendo la práctica administrativa anterior, la Ley Orgánica, luego de que se logra el acuerdo necesario sobre los términos de la relación jurídica entre el Estado y los concesionarios, prevé que la concesión minera se publique como un acto administrativo unilateral (art 64), que es el "título minero," que debe en

---

[20] Así ocurrió por ejemplo con la minería del oro que se reservó íntegramente al Estado mediante la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro *así como conexas y auxiliares* a esta, dictada mediante Decreto Ley Nº 8.413, de 23 de agosto de 2011, *Gaceta Oficial* Nº 39.759, de 16 de septiembre de 2011. Ley que ha sido expresamente derogada por la Ley Orgánica de Minas de 2026, cesando la mencionada reserva al Estado.

todo caso, ser la base para la suscripción del *contrato minero* entre el Estado y el beneficiario o titular de la concesión (art. 71).

Tratándose de un acto bilateral, la concesión difiere de otras instituciones de derecho administrativo como las autorizaciones, que son actos administrativos unilaterales mediante los cuales se permite a una persona realizar ciertas actividades respecto de las cuales, aun cuando tiene derecho a realizarlas, no puede hacerlo en virtud de restricciones legales que imponen la intervención del Estado mediante la exigencia de una autorización previa para poder realizarla, como ocurre, por ejemplo, respecto de las actividades conexas y auxiliares a la minería que requieren de una Licencia (art. 58). Por ello, en forma contraria a las concesiones, esta Licencia solo declara que la persona autorizada puede realizar la actividad que previamente tenía derecho a realizar, y que solo estaba sujeta a la intervención del Estado. La misma, por tanto, al contrario de la concesión, no crea el derecho que autoriza a realizar.

La Ley Orgánica, sin embargo, no es coherente en la regulación de la reserva respecto de las actividades primarias de minería realizadas en los yacimientos declarados del dominio público, y la figura de la concesión, al regular la posibilidad de realizar actividades primarias de minería, "en pequeña escala" mediante la obtención de una Licencia Minera, como título minero de carácter precario, que no es otra cosa que una autorización administrativa (arts. 73, 81).

3. Declaración de minerales estratégicos

La Ley Orgánica de 2026 ha establecido que determinados minerales pueden ser declarados como minerales estratégicos, lo que puede decidirse mediante Decreto dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. respecto de "de cualquier clase existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional." Dicha declaratoria puede realizarse "por categorías o por mina, por área o región" (art. 34).

Tal como los define la Ley, los minerales estratégicos son aquellos que poseen "un elevado interés económico, con alto atractivo comercial, nacional e internacional, o sean imprescindibles para mantener la continuidad operacional de un proceso o industria; así como, fundamentales para el funcionamiento de las cadenas productivas en el desarrollo de la economía nacional, nuevas tecnologías, esenciales para la

industria energética, seguridad y defensa, medicina y salud, la industria agroalimentaria, la construcción, transporte automotriz e informática" (art. 8.12).

La declaratoria ejecutiva que se haga de un mineral como estratégico, sin embargo "no excluye la posibilidad de que el mismo pueda ser objeto de aprovechamiento" conforme el régimen establecido en la ley, "es decir, mediante concesiones, "salvo que exista reserva a favor del Estado," decretada conforme a las previsiones de la Ley (art. 34).

Por otra parte, si la declaratoria de mineral estratégico se formula respecto de minerales sobre los cuales se estén realizando actividades mineras, "los operadores mineros continuarán con los derechos previamente otorgados y realizarán la comercialización de acuerdo a lo establecido en la Ley y en condiciones que no podrán ser inferiores a las acordadas en los contratos, licencias y permisos correspondientes" (art. 34).

Debe mencionarse que la Ley Orgánica, en la Disposición Transitoria Cuarta, encomendó al Ministro con competencia en materia de minas, proponer al Presidente de la República en un lapso de 30 días a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de 2026, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios.

Entre los minerales que se habían declarado como estratégicos entre los años 2016 y 2018, estaban el niobio y el tantalio (Decreto No, 2413, *Gaceta Oficial* No. 40.960 de 5 de agosto de 2016), el diamante, el cobre, y la plata (Decretos No. 2781, 2782 y 2783, *Gaceta Oficial* No. 41.122 de 27 de marzo de 2017), y el carbón (Decreto No, 3597, *Gaceta Oficial* No. 41.472 de 31 de agosto de 2018).

4. La reserva al Estado de actividad minera respecto de determinados minerales

El mismo artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas (que sustituye y amplía el artículo 23 de la Ley de Minas de 1999), dispone que el Estado "podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades *primarias y conexas* de la minería, de los minerales declarados como estratégicos."

Como el artículo 302 de la Constitución, establece que el Estado se puede reservar "mediante ley orgánica," por razones de conveniencia nacional, "la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico," lo que implica que

no puede decretarse la reserva de actividades económicas mediante decreto ejecutivo. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo en su sentencia sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de Minas,[21] consideró que Ley Orgánica "cristaliza," dicha norma constitucional y "*despliega esta facultad al otorgar al Ejecutivo la potestad de declarar* minerales como estratégicos, crear Zonas de Seguridad, reservarse el manejo de minerales radiactivos y consagrar el derecho de prelación del Banco Central de Venezuela sobre el mineral de oro, garantizando de forma absoluta la soberanía económica y la integridad de la Nación."

En criterio de la Sala Constitucional, en consecuencia, en materia minera y respecto de los minerales estratégicos, la Ley Orgánica "delegó" la potestad de declarar la reserva en el Poder Ejecutivo, lo que antes solo se podía realizar por ley. Así, al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Minas de 2026, estaban vigentes las siguientes leyes orgánicas que reservaron al Estado la explotación de minerales, su industrialización y comercialización:

(i) la industria siderúrgica para el procesamiento del mineral de hierro, la cual fue reservada al Estado mediante Decreto Ley Nº 6.058 de 30 de abril de 2008, contentivo de la Ley Orgánica de ordenación de las empresas que desarrollan actividades en el sector siderúrgico en la Región de Guayana.[22] En esta Ley se reservó expresamente al Estado, por razones de conveniencia nacional "la industria de la transformación del mineral de hierro en la región de Guayana, por ser ésta una zona en la que se concentra el mayor reservorio de hierro, cuya explotación se encuentra reservada al Estado desde 1975" (artículo 1).

(ii) la "industria de fabricación de cemento" que se nacionalizó mediante Decreto Ley No. 6091 de Ley de Ordenación de la Empresas Productoras de Cemento de 2008 (artículo 1).[23]

También se había reservado al Estado, mediante Decreto Ley Nº 8.413 23 de agosto de 2011, tanto las actividades primarias como las actividades conexas y auxiliares al aprovechamiento del oro; y a cuyo efecto, se definieron como "actividades primarias, la exploración y explotación de minas y yacimientos de oro," y como "actividades conexas y auxiliares, el

---

21 Sentencia de 10 de abril de 2026. Disponible en: https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/ scon/abril/354744-0463-10426-2026-26-0513.HTMLV

22 *Gaceta Oficial* Nº 38.928 de 12 de mayo de 2008.

23 *Gaceta Oficial* N° 5886 Extra. de 18 de junio de 2008.

almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro, en cuanto coadyuven al ejercicio de las actividades primarias" (artículo 2).[24] Dicho Decreto fue reformado varias veces, siendo la última reforma mediante Decreto ley publicado en 2015 (*Gaceta Oficial* No. 6210 Extra de 30 de diciembre de 2015), y que ha sido el único que se ha derogado con la nueva Ley Orgánica (Disposición Derogatoria Segunda).[25]

5. La reserva al Estado de actividad minera respecto de minerales radioactivos

Igualmente, el artículo 36 de la ley Orgánica prevé que el Estado, por razones de interés público y carácter estratégico, puede reservarse la actividad primaria de la minería de minerales radioactivos, así como, "su aprovechamiento, beneficio y comercialización de sus productos y subproductos." Igualmente, respecto de esta reserva realizada conforme al artículo 302 de la Constitución mediante la Ley Orgánica, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en su sentencia de abril de 2026, consideró que la misma "despliega esta facultad al otorgar al Ejecutivo la potestad … reservarse el manejo de minerales radiactivos."

La Ley dispone, en particular, sobre la movilización de minerales radioactivos, sus productos y subproductos, por el territorio nacional, que la misma debe contar con el permiso del Ministerio con competencia en materia de minas, y ser realizado bajo las condiciones y lineamientos previstos para tal fin en el Reglamento de la Ley (art. 36).

6. Declaración de Zonas de Seguridad

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, también está autorizado en la Ley Orgánica para declarar como Zonas de Seguridad, las

---

24 *Gaceta Oficial* N° 39.759 del 16 de septiembre de 2011. La Ley fue reformada mediante Decreto Ley No. 1395, *Gaceta Oficial* No. 6150 Extra de 18 de noviembre de 2014.

25 Sobre el Decreto de Ley Orgánica de reserva de la explotación y comercialización del Oro, véase: Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la Ley Orgánica de Nacionalización de la Minería del Oro y de la Comercialización del Oro," en: *Revista de Derecho Público*, N° 127, 2011, Caracas, pp. 65 ss.; Alejandra Figueras Robisco, "El Decreto que Reservó al Estado la actividad de minería del oro," en: *Revista de Derecho Público*, N° 130, 2012, Caracas, pp. 306 ss. y, Víctor Rafael Hernández-Mendible, "La regulación de la reserva del Estado de las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y su impacto sobre los medios de resolución de controversias," en: *Revista de Derecho Público*, N° 130, 2012, Caracas, pp. 295 ss.

"áreas mineras auríferas y de otros minerales estratégicos," en cuyo caso, "la normativa especial" que se dicte en desarrollo del Decreto respectivo, debe determinar "el funcionamiento y régimen sobre las actividades, bienes y personas, así como las sanciones a que hubiere lugar, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente" (art. 35).

III. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD MINERA

1. Personas que pueden realizar la actividad minera (operadores mineros)

La Ley define como ***Operador Minero***, a las **"**la persona natural o jurídica que realice alguna de las actividades mineras, bajo los títulos o contratos mineros establecidos en esta Ley" (art. 8.14), como lo hacía el artículo 17 de la Ley de 1999.

La Ley Orgánica sobre ello, ha agregado en su artículo 5 una enumeración detallada de dichos sujetos que pueden realizar las actividades mineras previstas en la misma, así:

A. Empresas de exclusiva propiedad de la República, o sus empresas filiales.

Se trata de empresas del Estado, generalmente constituidas con la forma de personas jurídicas de derecho privado (sociedades anónimas conforme al Código de Comercio).

Debe mencionarse que al entrar en vigencia la Ley, de acuerdo a información de 2018, al menos existían as siguientes empresas del Estado que participaban en actividades mineras:

1. En relación con minerales metálicos: *Corporación Venezolana de Minería S.A*. (que por Decreto No. 5266 de 6 de marzo de 2026 absorbió a la Compañía General de Minería de Venezuela C.A. (Minerven) (*Gaceta Oficial* No. 6994 Extra de 6 de marzo de 2026); *Parque Industrial Minero III Chocó Isidora; C.V.G. Ferrominera Orinoco, C.A*.; *Carabobo Oro C.A.*; *Empresa Nacional Aurífera (ENA); CVM Minera Loma de Níquel;*

2. En relación con Minerales no Metálicos. *CGV Bauxilium, C.A; CVG Compañía Nacional de Cal, C.A. (CVG Conacal); Canteras Cura, C.A.; Canteras del Distrito Capital, S.A.; Carbones de La Guajira, S.A.; Carbones del Guasare, S.A.; Carbones del Suroeste, C.A (Carbosuroeste); Carbones del Zulia, S.A. (Carbozulia); Carbozulia Internacional, Inc.; Empresa Nacional Salinera S.A.(Enasal); Fosfatos del Suroeste C.A. (Fosfasuroeste).; Industria Venezolana Endógena de la*

Piedra "El Montante" (Invadí); Minería Industrial de Agregados Vargas (Minavargas); Carboturven S. A.

3. Empresas para cualquier tipo de Mineral. *Técnica Minera C.A. (Tecmin); Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (Camimpeg); Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (Cavim); Empresa de Producción Social Minera Nacional, C.A. EPS).*[26]

Entre esas empresas de la exclusiva propiedad de la República, debe destacarse la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (Comimpeg), creada por Decreto No. 2231 de 10 de febrero de 2016, con la peculiaridad que está adscrita -y es controlada- por el Ministerio de la Defensa.

Todas estas empresas del Estado, tratándose en la terminología de la Ley Orgánica de "personas de carácter público," están obligadas a ajustarse a las disposiciones de la Ley en los lapsos y conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda.

B. "Empresas, en las cuales la República o un ente público posea una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, que le otorgue el control accionario (Empresas Mixtas)"

Conforme al artículo 75 de la Ley Orgánica, las empresas mixtas solo pueden ser creadas, previa autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante Decreto, que debe ser publicado en la Gaceta Oficial, en el cual se debe especificar, al menos: la denominación, objeto, domicilio, la determinación del órgano o ente de adscripción y la composición accionaria de su capital social.

Estas Empresas Mixtas Mineras adquieren personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el Registro Mercantil correspondiente a su domicilio, donde se debe archivar un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial donde esté publicado el Decreto que autorizó su creación. Dicha Acta Constitutiva debe ser redactada, dice la Ley, "con suficiente amplitud para que sirva a la vez de Estatutos Sociales." Previa a la protocolización del Acta Constitutiva y los

---

[26] La información ha sido tomada de: Transparencia Venezuela. *La Sangrienta Fiebre del Oro. Pranes, Guerrilla y Militares. Empresas del Estado,* 2018, disponible en: https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2018/11/EPE-II-Sector-Mineria_AF.pdf.

Estatutos Sociales ante el Registro Mercantil correspondiente, la Ley Orgánica exige que se solicite la revisión del respectivo proyecto por parte de la Procuraduría General de la República.

En cuanto al accionista privado minoritario de las empresas mixtas, el artículo 78, dispone que las personas jurídicas privadas (en el sentido de no estatales), nacionales o extranjeras, que se asocien con la República Bolivariana de Venezuela o cualquier ente público, para la constitución de Empresas Mixtas Mineras, con el objeto de la realización de las actividades primarias a que se refiere la Ley, no pueden "ceder, enajenar o traspasar sus acciones, sin la previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas".

En caso de cambio en el control accionario de una empresa que se encuentre asociada con el Estado, en una Empresa Mixta Minera, se debe solicitar previamente, la autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, a los efectos de que éste determine la conveniencia a los fines estratégicos del Estado, de continuar asociado (art. 78).

En todo caso, el régimen legal básico de las Empresas Mixtas Mineras, para el ejercicio de las actividades mineras, es el establecido en la Ley Orgánica, en el Código de Comercio y en las demás normativas que les fueran aplicables, pudiendo el Ejecutivo Nacional establecer los lineamientos que deben seguir las empresas mixtas mineras, según el tipo de mineral a explotar y el área designada para tal fin (art. 75). Estos lineamientos estimamos que deben establecerse mediante actos administrativos normativos o reglamentarios.

Debe mencionarse que al entrar en vigencia la Ley, de acuerdo a información de 2018, al menos existían as siguientes empresas mixtas en las cuales el Estado participaba en actividades mineras *Empresa Mixta Minera Ecosocialista Oro Azul S.A.; Empresa Mixta Minera Ecosocialista Parguaza S.A.; Empresa Mixta Minera Ecosocialista Siembra Minera S.A.; Empresa Mixta Minera Metales del Sur S.A.; Empresa Mixta Al Quds S.A; Empresa Mixta Biet Lahem S.A.; Empresa Mixta Sociedad Anónima Minería Binacional Turquía Venezuela S.A. (Miniturven); Empresa Mixta Bolivariana Cantera Cordon FANB S.A. (Cancorfanb); Empresa Mixta Sociedad Anónima Carbones de Turquía Venezuela S.A. (Carboturquía);*

Empresa Mixta para el Desarrollo de la Geología y Minería en Venezuela, Cuba y Otros Países del Alba S.A. (Mineralba).[27]

C. Empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social, autorizadas por el Estado.

No se indica qué órgano debe emitir la autorización, pero estimamos que debería ser el Ministerio con competencia en materia de Minas.

D. Empresas privadas autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en la Ley y las normas de rango sublegal que la desarrollen.

Sobre las empresas privadas que pueden realizar actividades mineras, salvo esta previsión relativa a la autorización por parte del Estado (se entiende el otorgamiento de una concesión o de una licencia), no hay en la Ley Orgánica mayores regulaciones. En contraste, en la Ley de 1999 no solo se disponía el marco regulatorio de su régimen jurídico conforme al Código de Comercio (art. 18), sino que se exigía que dichas empresas con fines mineros debían estar *constituidas* en el país y debían en todo caso participarlo al Ministerio (art. 18). Por otra parte, si se trataba de empresas extranjeras la Ley de 1999 exigía que las mismas debían *domiciliarse* en el país (art. 19).

La Ley Orgánica, en esta materia, al regular los requisitos para la solicitud de concesiones que pueden formular las "personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras" interesadas, lo único que indica es que "en el caso de una empresa extranjera deberá cumplir las formalidades establecidas en la Ley" (art. 62.2).

La domiciliación en el país de las empresas extranjeras, por ejemplo, para las empresas extranjeras que no tengan en Venezuela sucursales ni explotaciones, es potestativa conforme al artículo 356 del Código de Comercio, por lo que a la falta de previsión expresa de la Ley Orgánica sobre la necesidad de que las empresas extranjeras que pretendan ser autorizadas para obtener una concesión estén domiciliadas en el país, para

---

27 La información ha sido tomada de: Transparencia Venezuela. *La Sangrienta Fiebre del Oro. Pranes, Guerrilla y Militares. Empresas del Estado,* 2018, disponible en: https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2018/11/EPE-II-Sector-Mineria_AF.pdf.

que se pueda suscribir con las mismas el contrato respectivo de evidente interés público nacional, el Ministerio con competencia en materia minera debe previamente solicitar y obtener la autorización de la Asamblea Nacional en los términos establecidos en del artículo 151 de la Constitución.

E. Brigadas Mineras conformadas por grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados.

Las Brigadas Mineras, conforme al artículo 85 de la ley, son asociaciones formadas por personas naturales que ejercen la Minería Artesanal previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, a los fines de ejercer actividades de Pequeña Minería de manera organizada.

Estas Brigadas Mineras adquieren la personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el Registro Público correspondiente a la jurisdicción donde ejerzan la actividad minera autorizada.

Las Brigadas Mineras para realizar la actividad de pequeña minería, requieren obtener una Licencia Minera, dentro de un área específica y para el aprovechamiento racional y económicamente rentable de los minerales, que tenga un impacto favorable en las necesidades sociales de la comunidad. Estas Brigadas Mineras, conforme a la Ley Orgánica, sustituyen a las "mancomunidades Mineras" que regulaba la Ley de 1999 (arts. 85 ss.).

Estas Brigadas Mineras**.** tienen una duración de seis (6) años, contados a partir de la fecha de la Licencia Minera, pudiendo prorrogarse por períodos sucesivos no mayores de tres (3) años hasta un máximo de seis (6) años, si así lo solicitase el interesado dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del período inicial y le sea otorgada la prórroga por el Ministerio con competencia en materia de minas.

El Ministerio con competencia en materia de minas, debe publicar en su portal web un informe nacional de los permisos que son de cumplimiento obligatorio para las Brigadas Mineras. Los órganos y entes de la Administración Pública deben establecer un régimen simplificado y provisional de permisos que permita el funcionamiento de las Brigadas Mineras.

Dispone el artículo 86 de la ley, que las personas que pretendan constituirse en Brigadas Mineras, deben hacer la solicitud de la Licencia Minera por ante el Ministerio con competencia en materia de minas, la cual debe estar acompañada del proyecto minero que justifique las

ventajas que se deriven de la formación de la Brigada Minera, con expresión de las condiciones técnicas, económicas y la repercusión ambiental y social de la misma; proyecto del documento que establezca las condiciones pactadas entre los integrantes.

A tal efecto, el artículo 8.16 define el ***Proyecto minero*** como el:

> "Documento explicativo que debe contener información sobre el proceso de prospección, exploración, desarrollo, producción y comercialización del mineral que se pretende extraer, el cual debe está sustentado con un estudio de factibilidad técnico económico, un plan de inversión, un estudio de impacto ambiental, un plan de desarrollo social, plan de además de cualquier otra información que sea requerida por el Ministerio con competencia en materia de minas."

Además, las Brigadas Mineras deben completar la solicitud de la Licencia Minera que regula la forma societaria adoptada y los planos del área que pretenden desarrollar.

F. Personas naturales venezolanas que ejerzan la Minería Artesanal de manera individual.

El artículo 83 define la ***Minería Artesanal*** como "la actividad personal y directa en la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al medio ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana, que posean una Licencia Minera, de acuerdo a lo establecido en la Ley."

2. La necesidad de títulos de carácter temporal otorgados por el Estado para la realización de la actividad minera: Concesiones y Licencias Mineras

Para la realización de actividades mineras por las personas autorizadas a desarrollarlas, las mismas deben obtener un título minero que, según el tipo y escala de la actividad minera, son la Concesión Minera o la Licencia Minera.

En cuanto a la ***Concesión Minera***, la Ley Orgánica la define como "un *contrato* que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales propiedad de la República existentes en un área determinada, de manera temporal, dentro de los límites geográficos determinados en un contrato" (art. 8.5). Conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica, para la realización de actividades primarias de

exploración y explotación, se requiere la obtención de Concesiones Mineras

Y en cuanto a la ***Licencia Minera,*** la Ley Orgánica la define como el título minero que habilita "para realizar las actividades mineras que se determinen, de manera temporal y dentro de los límites geográficos en ella establecidos", (art. 8.9), siendo necesarias para las actividades primarias a la minería en pequeña escala (art. 73), propias de la Pequeña Minería (art. 80). y para la Minería Artesanal (art. 83). Además, la Ley Orgánica también requiere la Licencia Minera para la realización de las Actividades Conexas y Auxiliares a la minería cuando quien las realiza no esté habilitado mediante concesión para la realización de las actividades primarias (art. 58).

Estos títulos para el ejercicio de las actividades mineras, o "habilitaciones para el ejercicio de las actividades mineras" como las identifica la Ley Orgánica en su artículo 27, (siguiendo la orientación del artículo 113 de la Constitución, y del artículo 9 de la Ley de Minas de 1999), son esencialmente temporales, y además, en los mismos se debe determinar los límites geográficos para la realización de la actividad, conforme a los términos de la Ley y demás disposiciones legales aplicables.

3. Principios generales que rigen las actividades mineras y el aprovechamiento de los recursos minerales

Dispone el artículo 6 de la Ley Orgánica, que las actividades mineras se deben llevar a cabo científica y racionalmente, procurando siempre la óptima recuperación o extracción del recurso minero, con arreglo a los principios de desarrollo sostenible, prevención y remediación ambiental, conservación del ambiente, ordenación del territorio, equilibrio económico del contrato, seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera, así como el fortalecimiento del comercio, industria, tecnología, en el desarrollo integral y equilibrado del país.

En cuanto al aprovechamiento de recursos minerales, la misma norma dispone que se debe efectuar mediante los negocios jurídicos que, fundamentados en la libertad contractual, aseguren el cumplimiento de los principios antes señalados, y, en particular, garanticen la rentabilidad de la actividad para el Estado venezolano y el equilibrio entre dicha renta y el impacto sobre el ambiente y los ecosistemas en todo el territorio nacional.

Por otra parte, y en materia de explotación de actividades primarias, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica está prohibido el uso de

sustancias que degraden y perturben al ambiente y lesionen el desarrollo minero ecológico en la actividad minera. El Ministerio con competencia en materia de ambiente, a solicitud del Ministerio con competencia en materia de minas debe establecer mediante Resolución, las sustancias prohibidas.

En cuanto a la expresión de *Desarrollo Minero Ecológico* la define el artículo 8.6 de la Ley, como la que se refiere a la ejecución de las actividades mineras con miras a desarrollar un proyecto minero eficiente, rentable, minimizando el impacto ambiental y de los ecosistemas, con respeto a los derechos humanos, objetivo de aprovechar los minerales de manera sostenible y proteger su entorno ambiental.

4. Régimen de la afectación de propiedad privada o pública para el ejercicio de la minería: ocupación temporal, expropiación, usos, servidumbre

A. Ocupación temporal de propiedad ajena y expropiación

El beneficiario de un título minero para la realización de actividades de minería puede tener necesidad de ocupar temporalmente propiedades y de expropiarlas. En estos casos, en el mismo sentido de lo que establecía la Ley de 1999 (art. 11), el artículo 28 de la Ley Orgánica dispone que "cuando sea estrictamente necesario" dicho beneficiario del título debe remitir una solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas, a quien le corresponde iniciar y seguir el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social.

Como es bien sabido, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, y el artículo 13 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social (*Gaceta Oficial* No 37.475 de 1 de julio de 2002), la expropiación solo puede decretarse por causa de utilidad pública o interés social previamente declarada expresamente por la Asamblea Nacional mediante ley. En materia minera, por ello, en la Ley de Minas de 1999 se formulaba la declaratoria de utilidad pública de la actividad minera (art. 3), necesaria para poder efectuar la expropiación.

Contra todo sentido lógico, esta declamatoria se eliminó de la Ley Orgánica de 2026, y no está entre las declaratorias exceptuadas en la Ley de Expropiación (art. 14). En consecuencia, cada vez que se pretenda aplicar la expropiación en materia minera de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica, deberá obtenerse previamente una declaratoria de utilidad pública o interés social por parte de la Asamblea Nacional.

B. Uso de bienes de terceros

Por otra parte, en caso de que el titular del ejercicio de la actividad minera requiera *utilizar bienes* de terceros para su realización, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica, debe participarlo al Ministerio con competencia en materia de mina dentro de los cinco días siguientes a la suscripción del correspondiente contrato.

En la Ley de 1999 se establecía el derecho del titular de un título minero al aprovechamiento racional de las aguas del dominio público (art. 14), lo que se eliminó en la Ley Orgánica, debiendo regirse la materia por lo dispuesto en la Ley de Aguas.

C. Constitución de servidumbres

En el artículo 29 de la Ley Orgánica, adicionalmente, se regula los casos en los cuales el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras requiera la constitución de servidumbres "que sean estrictamente necesarias a tal fin," en cuyo caso la ley se limita a indicar que ello se hará de acuerdo al ordenamiento jurídico aplicable, es decir, las normas del Código Civil.

Lo único que en la materia se indica es que el Ministerio con competencia en materia de minas, debe coadyuvar a los medios alternativos de resolución de conflictos.

D. Uso de terrenos baldíos

Conforme al artículo 30 de la ley, los titulares de derechos mineros para el ejercicio de las actividades mineras pueden utilizar los terrenos baldíos en las condiciones, y mediante las compensaciones que pacten con el Ejecutivo Nacional, el cual según las circunstancias, puede exonerarlo de las mismas. Sin embargo, cuando en los terrenos baldíos existan mejoras de particulares, la indemnización que corresponda la debe pagar al titular del derecho minero.

5. Prohibiciones generales para la realización de la actividad minera

La Ley Orgánica establece las siguientes prohibiciones generales para la realización de actividades mineras:

En primer lugar, en cuanto a las actividades primarias de minería conforme al artículo 55, queda prohibida su realización "en poblaciones, cementerios y terrenos sagrados o religiosos, embalses, ríos y canales y áreas bajo régimen de administración especial de protección ambiental.

Estas áreas son las enumeradas en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio

En segundo lugar, la misma norma dispone, en el mismo sentido del artículo 16 de la Ley de 1999, sin especificar el tipo de actividad minera, la prohibición del "desarrollo de actividades mineras a menos de cien (100) metros de vías férreas, autopistas, carreteras, caminos, aeródromos, puentes u otras obras semejantes."

La prohibición en este caso, sin embargo, no es absoluta pues las actividades pueden permitirse mediante el otorgamiento de un *permiso* por parte de la autoridad competente en cada caso, el cual "deberá cumplir con las formalidades exigidas en la ley y demás normas aplicables."

6. Régimen de la preservación de la infraestructura minera y régimen de la reversión minera

Como lo dispone el artículo 31 de la Ley Orgánica, los sistemas, estructuras y recursos necesarios para la extracción, acarreo, logística y procesamiento de minerales, "deben ser mantenidos y conservados" por el titular del derecho minero, según sea el caso, "en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el lapso de duración de los derechos y de su posible prórroga."

La Ley Orgánica, en esta norma del artículo 31, sin embargo, no estableció en general el principio de la reversión, propia de las concesiones mineras,[28] en el sentido de lo que estaba estipulado en el artículo 102 de la Ley de Minas de 1999, sino que solo dispone que "el Estado venezolano determinará los sistemas, estructuras y recursos que pasarán en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin

---

[28] Véase sobre la reversión en las concesiones mineras lo que hemos expuesto en: Allan R. Brewer-Carías," "El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras," en *Revista de Derecho Tributario* No. 147, Julio-Septiembre 2015, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Legis, Caracas 2015, pp.19-58, y en *Estudios de derecho público en homenaje al Prof Horacio Cassinelli Muñoz* (Alicia Rodríguez Galusso, Coordinadora), Universidad Católica del Uruguay, Montevideo 2016, pp. 27-66; "Algunos principios sobre el régimen jurídico de la minería en Venezuela: la reserva, la concesión y la reversión," Pórtico al libro de Mauricio R. Pernía-Reyes, *Estudios de derecho minero*, Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer-Carias de Derecho Público de la Universidad Católica del Táchira, No. 12, Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal 2023, pp. 13-68.

indemnización alguna, a la extinción de los derechos, cualquiera sea la causa de la misma."

Esta norma, sin duda imprecisa, no determina qué órgano del Estado venezolano es el llamado a hacer la mencionada determinación, ni en qué forma, ni cuándo, si en forma general mediante ley o reglamento, o en forma particular mediante acto administrativo, Decreto o Resolución, respecto de determinadas Concesiones o Licencias, o en los contratos de concesiones respectivos.

Esta falla legislativa, aparte de que por su indeterminación puede hacer la norma materialmente inaplicable, sin duda atenta contra un principio básico del régimen de las concesiones administrativas.

En todo caso, solo si se establece la determinación de cuáles son los bienes y recursos reversibles, es que entra en aplicación lo dispuesto en el artículo 32 sobre la *recepción de los bienes,* que indica que "El Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, establecerá las formalidades concernientes a la recepción de los bienes a que se refiere esta Ley."

La norma agrega que dicho Ministerio, adicionalmente debe establecer mediante Resolución las formalidades "correspondientes a las operaciones de cierre de la [mina], una vez extinguida la autorización; y las relativas al cumplimiento de las obligaciones que los titulares tienen en razón de la intervención de las áreas otorgadas para el ejercicio de las actividades mineras."

Por último, el mismo artículo 31 de la Ley Orgánica agrega que "aquellos sistemas, estructuras y recursos que no pasen en plena propiedad a la República, deberán ser dispuestos de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable."

7. Régimen de los minerales diferentes a los otorgados

Cuando en el ejercicio de las actividades primarias previstas en la Ley, se encuentren minerales diferentes a los autorizados en el título respectivo, en especial los minerales estratégicos, conforme se indica en el artículo 33 de la Ley Orgánica (en el mismo sentido del artículo 62 de la Ley de 1999), los titulares de los derechos mineros están en la obligación de notificarlo inmediatamente al Ministerio con competencia en materia de minas, el cual debe convocar en el lapso de diez (10) días hábiles al titular del derecho minero, a efecto de regular el ejercicio de la actividad minera no otorgada sin perjuicio de las actividades autorizadas originalmente en dicha área.

En caso de que el Ministerio no emita la convocatoria al correo electrónico que se encuentra en el Registro Unitario Minero, en el referido lapso, se aplica el silencio negativo debiendo considerarse que ha resuelto negativamente.

En esos casos, el concesionario tendrá el derecho de preferencia para su aprovechamiento, previa solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas de conformidad con lo previsto en la Ley. En todo caso, conforme a la misma norma, bajo ninguna circunstancia el concesionario tiene facultad sobre esos minerales, hasta tanto se realice el contrato minero y se otorguen los permisos correspondientes, por parte del Ministerio con competencia en materia de minas.

IV. CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

La Ley Orgánica de Minas clasifica las actividades mineras en dos formas: primero, según el tipo de la actividad minera que se realiza durante el proceso de minería distinguiendo entre actividades primarias o actividades auxiliares o conexas a la minería; y segundo, según la escala de la actividad minera distinguiendo entre Gran Minería, Mediana Minería, Pequeña Minería y Minería artesanal.

1. Clasificación según el tipo o naturaleza de la actividad: actividad primaria o actividad conexa o auxiliar

Según el tipo de la actividad minera durante el proceso de minería, según la misma se realice para el proceso de extracción del mineral o una vez concluido el mismo, la Ley establece la distinción básica entre actividades primarias de minería y actividades auxiliares o conexas a la minería:

A. Actividades primarias de minería

Como se dijo, el artículo 8.3 de la Ley Orgánica define como ***actividades primarias a la minería*** los "macroprocesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales," que son los siguientes: la prospección, la exploración y la explotación de minas y yacimientos.

En ese marco, el artículo 42 de la Ley Orgánica considera como actividades primarias de la minería, los procesos orientados a la investigación, detección, delimitación geométrica y volumétrica de yacimientos minerales y la obtención de éstos. Dichas actividades comprenden las siguientes fases:

"1. *Prospección*: Estudios de reconocimiento de la superficie por métodos directos, como la toma de muestras de rocas o material superficial para el estudio geoquímico y geológico, o indirectos como los sensores remotos, para la identificación de potenciales áreas a ser consideradas posibles yacimientos minerales.

2. *Exploración*: Es la aplicación de técnicas geológicas, geofísicas y geoquímicas con el objetivo principal de localizar anomalías geológicas con propiedades de un depósito mineral que pueda ser explotado económicamente.

3. *Explotación:* Proceso que incluye un conjunto de operaciones orientadas a la extracción de minerales que yacen en el suelo o subsuelo del área que abarca el yacimiento autorizado.

4. *Producción*: Extracción efectiva del recurso mineral. Se considera parte del proceso de producción el diseño técnico del plan y la forma en que se va a remover el material del suelo y/o subsuelo. Recordándose que conforme al artículo 8.17 de la Ley, ***Recurso Mineral*** es "una concentración u ocurrencia de material natural, sólido, inorgánico u orgánico fosilizado terrestre, de tal forma, cantidad y calidad, que existen perspectivas razonables para una eventual extracción económica."

5. *Arranque y Acarreo:* Remoción del material mineralizado y su traslado dentro del área operativa. "

B. Actividades conexas o auxiliares a la minería

De acuerdo con la definición establecida en el artículo 8.1 de la Ley Orgánica, como se indicó al principio, las ***Actividades Auxiliares*** a la minería son:

"las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: Elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos.

En cuanto a las ***Actividades Conexas*** a la minería, conforme al artículo 8.2, como también antes se mencionó, las mismas:

"son las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, correspondiendo a las siguientes: Procesamiento,

transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral."

Esta definición de actividades conexas es bastante más amplia y precisa en comparación con la que establecía la Ley de Minas de 1999, que solo enumeraba las siguientes: "almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio" (art. 86).

Por su parte, en el artículo 56 de la Ley Orgánica se detallan las siguientes actividades conexas o auxiliares de la minería como procesos complementarios que facilitan la gestión y comercialización del recurso mineral:

"1. *Procesamiento*: Transformación del mineral extraído mediante técnicas físicas o químicas para mejorar su calidad y valor comercial. El primer paso de la faena de procesamiento es la molienda, el secado, la mezcla y la homogeneización del material arrancado y acarreado en la fase de producción.

2. *Concentración y Beneficio:* Parte final del procesamiento y comprende las labores de purificación, concentración, fundición y transformación.

3. *Tenencia:* Posesión legal del mineral extraído.

4**.** *Transporte y circulación*: Comprende la movilización del mineral desde el sitio de extracción hasta su destino final, plantas de procesamiento, centros de acopio o mercados.

5. *Almacenamiento*: Es el resguardo temporal del mineral en condiciones adecuadas.

6. Comercialización*:* Comprende la identificación de oferta y demanda, negociación, logística y venta, incluyendo estrategias de mercado, análisis del mercado futuro y coordinación de procesos como embalaje, certificación, transporte y documentación de exportación."

La Ley Orgánica abandonó la idea de calificar como "servicio público" a las actividades conexas cuando "sean prestadas a terceros como actividad lucrativa," como antes lo establecía la Ley de Minas de 1999 (art. 87), con todas las implicaciones que en derecho administrativo ello implicaba.

Como ya se ha indicado, para la realización de actividades conexas o auxiliares quienes no sean titulares de una concesión para el ejercicio de

actividades primarias requieren una Licencia, expedida por el Ministerio con competencia en materia de minas, sujeta al pago de la tarifa que establezca mediante Resolución.

Sin embargo, si se trata de titulares de derechos mineros que ejercen actividades mineras de exploración y extracción de mediana o gran minería, por supuesto, estando debidamente autorizadas mediante concesiones mineras, cuando a los fines de cumplir con su plan de desarrollo y explotación requieran ejecutar alguna de las actividades conexas o auxiliares indicadas en el artículo 56, la misma norma del artículo 58 los exonera de requerir Licencia de Actividades conexas o auxiliares.

Ahora bien, entre todas las actividades conexas o auxiliares a la minería antes enumeradas (art. 56.2, y que se menciona igualmente en los artículos 8.1 y 8.2 de la Ley Orgánica), se observa la referencia recurrente de la actividad de "beneficio" que como término técnico de la minería y de acuerdo con el significado propio de la palabra, puede considerarse como equivalente al procesamiento, manufactura, transformación o refinación de los minerales extraídos. Por ello, por ejemplo, el *Diccionario de la Real Academia Española* explica que "beneficiar" consiste en la acción de "someter las sustancias útiles de una mina al tratamiento metalúrgico."[29] De igual manera, el *Webster New World, International Spanish Dictionary*, lo traduce al inglés como "*smelting, processing of ores*,"[30] todo lo cual se confirma en la jerga técnica de la minería al entenderse por "beneficiar" al mineral, el remover de los minerales extraídos las impurezas, tales como otros minerales o elementos no minerales. Es decir, desde el punto de vista etimológico y técnico minero:

> "El *beneficio* constituye el enlace tecnológico entre la extracción o arranque de materias primas minerales y su transformación en materiales de uso industrial. Las técnicas utilizadas sirven para concentrar el fino (material valioso) después de separarlo del material estéril que lo rodea. La gran variedad de materias primas y las grandes diferencias entre los yacimientos exigen una amplia gama de *técnicas de beneficio*, que van desde procesos simples de clasificación y lavado de arena y grava hasta sofisticadas técnicas de enriquecimiento de metales finamente

---

29 Véase "beneficiar", Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Edición del Tricentenario, Octubre de 2014,

30 Véase "beneficiar" en *Webster New World, International Spanish Dictionary* Second Edition, Roger Steiner, Editor in Chief, Wiley Publizhing, Inc., New York, 2004, p. 980.

interestratificados, pasando por los métodos relativamente complejos empleados en el procesamiento de la hulla."[31]

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Inglés-Español de Mc Graw Hill*, traduce al inglés la palabra "beneficio" en el ámbito de la "minería" como:

> "*Benefaction, mining. Works for the preparation, treatment, first hand smelting and refining of mineral products, at any of their stages, with the purpose of recovering or obtaining minerals or substances, as well as to increase the concentration and purity of their contents*."[32]

Es precisamente este significado etimológico y técnico-minero de la palabra beneficio el que se recoge en los artículos 8.2, 8.2, 8.13 y 56.1, 56.2 de la Ley Orgánica de Minas de 2026, como equivalente a procesamiento, tratamiento, transformación, refinación o manufactura de minerales.

Por otra parte, debe indicarse que la Ley Orgánica aclara en su artículo 59, que no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas.

2. Clasificación según la escala de la actividad minera

Según la Escala de la actividad minera, la Ley Orgánica de Minas distingue cuatro tipos: Gran Minería, Mediana Minería, Pequeña Minería y Minería Artesanal.

En cuanto a las tres primeras, el artículo 79 de la Ley Orgánica dispone con el acápite de "*Escalas de la actividad minera,"* que la misma "se puede realizar a Pequeña, Mediana y Gran escala en función de la producción racional y sustentable que realicen, así como del área establecida para cada una de ellas." A tales efectos, para someter un área al régimen de la Pequeña, Mediana o Gran Minería, el Ministerio con competencia en materia de minas, debe tomar en cuenta las inversiones iniciales, las características, la magnitud del yacimiento y el mineral a ser explotado.

La norma agrega que los proyectos mineros en Pequeña, Mediana o Gran escala podrán contar con el financiamiento de instituciones bancarias y del mercado bursátil, públicas o privadas, para lo cual el Ministerio con

---

31 Véase "Impactos Ambientales y Actividades Productivas. Minería "Beneficio y Transporte," Descripción del ámbito de actividad, en *Estrucplan on line*, 1 de agosto de 2003.

32 Véase "benefaction", Henry Saint Gahl, MacGraw-Hill's, *Spanish and English Legal Dictionary. Diccionario Jurídico Inglés-Español*, Mac Graw-Hill, 2004, p. 22.

competencia en materia de minas impulsará la creación de políticas públicas a tales efectos.

La Ley Orgánica indica, adicionalmente, que las características, requisitos, condiciones, proyectos mineros, otorgamiento, renovación, prohibiciones y procedimientos, así como cualquier otra disposición relativa a la Pequeña, Mediana o Gran Minería, deben ser reguladas por el Ejecutivo Nacional. La norma no califica el acto del Ejecutivo Nacional para regular esta materia, pero evidentemente, el mismo es un reglamento.

A. Gran Minería

Conforme al artículo 82 de la Ley Orgánica, la ***Gran Minería***:

> "es la actividad minera realizada por personas naturales o jurídicas, orientada al ejercicio de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que "no podrá exceder al máximo establecido en esta Ley," con una capacidad de procesamiento mayor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas diarias de material primario."

El artículo 66 de la Ley establece la extensión máxima de un lote minero.

A pesar de que la Ley Orgánica no lo precise expresamente, esta actividad de Gran Minería estimamos que requiere para su realización de la obtención de una concesión como el título minero prescrito en la Ley para ello (artículo 61).

B. Mediana Minería

La ***Mediana Minería*** se regula en el artículo 81 de la Ley Orgánica donde se la define como:

> "la realizada por personas naturales o jurídicas, caracterizada por el uso mixto de mano de obra y capital, orientados a la ejecución de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de seis (6) Unidades Parcelarias (3.078 ha) y con una capacidad de arranque y acarreo de material minero mayor a 350 toneladas y menor a 4.400 toneladas por día."

Igualmente, a pesar de que la Ley Orgánica no lo precise expresamente, esta actividad de Mediana Minería estimamos que también requiere para su realización de la obtención de una concesión como el título minero prescrito en la Ley para ello (artículo 61).

C. Pequeña Minería

La ***Pequeña Minería*** se regula en el artículo 80 de la Ley Orgánica, en el cual se la define como:

> "la escala de producción racional y sustentable realizada por personas naturales o jurídicas para la ejecución de la *actividad primaria* dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de veinticinco hectáreas (25 ha), con una capacidad de procesamiento comprendida entre una (01) y no mayor de trescientos cincuenta (350) toneladas diarias de material "

En estos casos de Pequeña Minería, las personas interesadas deben obtener una Licencia Minera como título prescrito en la Ley para ello, en la cual se deben establecer las condiciones mediante las cuales se llevará a cabo la actividad y estará sujeta a las regulaciones previstas en la presente Ley, que le sean aplicables. (art. 80 ss.)

D. Minería Artesanal

Además de las tres escalas de actividad minera definidas en el artículo 79 de la Ley Orgánica debe mencionarse que en el artículo 83 de la misma se regula una cuarta escala que se denomina ***Minería Artesanal***, la cual se define como:

> "la actividad personal y directa en la explotación de minerales, mediante *equipos manuales, simples, portátiles*, no nocivos al medio ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de *nacionalidad venezolana*, que posean una *Licencia Minera,* de acuerdo con lo establecido en esta Ley."

Debe indicarse que la Minería Artesanal, que ya se había regulado en la Ley de Minas de 1999, en la misma, sin embargo, estaba limitada a la "explotación de oro y diamante de aluvión" (arts. 82 ss.).

La Actividad Artesanal, conforme al artículo 85 de la Ley Orgánica, se puede realizar mediante Brigadas Mineras, que son asociaciones formadas por personas naturales que ejercen precisamente la Minería Artesanal, y a cuya regulación ya nos hemos referido al inicio.

Esta actividad de Minería Artesanal conforme a la misma norma del artículo 83 de la Ley, está exenta de la obligación de solicitud de Guía de Circulación para el mineral oro, hasta por la cantidad que establezca el Ejecutivo nacional, el cual no podrá superar la cantidad de treinta (30) gramos de peso bruto.

En todo caso, conforme al artículo 84 de la Ley, el ejercicio de la Minería Artesanal está sujeto al pago de los tributos previstos en la misma, que le sean aplicables.

En caso de realizarse la actividad de minería artesanal por Brigadas Mineras, las mismas conforme al artículo 87 de la Ley Orgánica, pueden acceder a los siguientes beneficios y estímulos:

1. *Estímulos Tributarios*: El Ministerio con competencia en materia de minas tramitará las solicitudes para la exoneración, total o parcial, del pago de impuestos nacionales.

2. *Financiamiento*: El Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la adopción de políticas públicas, a efecto de que las instituciones del sector bancario, públicas y privadas, establezcan productos y servicios con condiciones favorables en el plazo, tasa y periodos de gracia.

3. *Capacitación*: El Ministerio con competencia en materia de minas, coordinará con instituciones educativas, públicas y privadas, para impartir cursos que promuevan en los sujetos de aplicación beneficiados, la conservación ecológica y el mejor aprovechamiento en la extracción de los minerales.

V. LOS TÍTULOS MINEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

Como se ha indicado, la Ley Orgánica exige la obtención de títulos mineros para la realización de las actividades mineras, según el tipo y escala de la misma, distinguiéndose las Concesiones y las Licencias.

Las ***Concesiones*** son los títulos mineros que habilitan para la realización de las actividades primarias en la *Gran Minería y la Mediana Minería,* y las *Licencias* son los títulos dispuestos en la Ley, primero, para la realización de actividades primarias para la *Pequeña Minería y Minería Artesanal*; y segundo, para la realización de las actividades conexas o auxiliares a la minería. Esta es una de las principales innovaciones de la Ley Orgánica reformando el sentido del artículo 7 de la Ley de Minas de 1999 que regulaba las concesiones de exploración y subsiguiente explotación y las autorizaciones de explotación para la Pequeña Minería.

Estos títulos los pueden obtener todas las personas enumeradas en el artículo 5 de la Ley Orgánica, con las excepciones establecidas en el artículo 74 (equivalente al artículo 20 de la ley de Minas de 1999) referidas a funcionarios públicos, es decir, "funcionarios del Poder Público

Nacional, Estadal o Municipal, ni a título personal, ni por interpuesta persona:

> 1. La Presidenta o el Presidente de la República, Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, Vicepresidenta Sectoriales o Vicepresidentes Sectoriales, las Ministras o Ministros y las Viceministras o Viceministros, Diputadas o Diputados de la Asamblea Nacional, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, las Gobernadoras o los Gobernadores y miembros de los Consejos Legislativos, Alcaldes, Concejales, la Procuradora o el Procurador General de la República, la Defensora o Defensor del Pueblo, la o el Fiscal General y la Contralora o el Contralor General de la República, miembros del Consejo Nacional Electoral, las funcionarias o funcionarios de los Ministerios con competencia en materia de minas y ambiental.
>
> 2. Las Presidentas o los Presidentes, Directoras o Directores de Institutos Autónomos o de Empresas del Estado o Públicas.

Al establecerse la prohibición genérica respecto de los "funcionarios de los Ministerios con competencia en materia de minas y ambiental," no debe descartarse que, por las funciones de Resguardo nacional asignadas a la Guardia Nacional, los funcionarios del Ministerio con competencia en materia de defensa deberían también estar incluidos en la excepción establecida en la norma.

El mismo artículo 74 de la Ley indica que el Ejecutivo Nacional, cuando así se justifique, podrá incorporar, se debe entender, por vía Reglamentaria, además de los antes indicados, a cualesquiera otros funcionarios.

Además, los funcionarios afectados con la prohibición, "no podrán participar como accionistas o asociados en cooperativas o sociedades mercantiles para adquirir licencias mineras, hasta que no hayan transcurrido cinco (5) años desde el cese del ejercicio de su cargo."

En todo caso, las prohibiciones establecidas en esta norma, "afectan también al cónyuge, concubina o concubino y a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las funcionarias o los funcionarios indicados."

1. La Concesión Minera

A. Naturaleza contractual de la concesión

La concesión minera, como lo indica expresamente la Ley Orgánica, es un contrato público, "que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales propiedad de la República Bolivariana de Venezuela, existentes en un área determinada, de manera temporal, dentro de los límites geográficos determinados en un contrato." (art. 8.5) [33]

La Ley Orgánica, sustituye así la denominación tradicional de "concesión de exploración y subsiguiente explotación" (arts.7 y 25 de la ley de 1999), por la de "concesión minera," la cual debe obtenerse, cuando "se trate de actividades primarias de exploración y explotación," a ser realizadas por las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras interesadas en ejecutarlas (art. 61).

El artículo 61 de la Ley, sobre la naturaleza de este instrumento, ratifica que la concesión minera se regula *mediante contrato*, el cual confiere a su titular el derecho exclusivo a la exploración, explotación o comercialización de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido, el cual debe ser suscrito con la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas. En el marco del contrato de concesión pueden señalarse los permisos que se otorgarán para el ejercicio de las actividades mineras objeto de la concesión, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para tal fin y de acuerdo con los términos pactados. Entre esos permisos están los de aprovechamiento de minerales diferentes a los otorgados (art. 33), los de manejo de materiales radioactivos (art. 36), los de explotación (art. 48), los de realización de actividades en áreas restringidas (art. 55) y los otorgados a Brigadas Mineras (art. 85).

---

[33] Véase en general sobre la concesión minera: Allan R. Brewer-Carías, "Notas sobre el régimen jurídico general de las concesiones administrativas en Venezuela," en *Revista El derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia. Administrativo***,** Universidad Católica Argentina, No. 13.290. Año LI, Buenos Aires 31 de julio de 2013, pp. 1-8. "Notas sobre el régimen jurídico general de las concesiones administrativas en Venezuela," en *Libro Homenaje a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos*, Facultad de Derecho y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2013, pp. 61-101. Algunos principios sobre el régimen jurídico de la minería en Venezuela: la reserva, la concesión y la reversión," texto enviado para el *Libro en Homenaje a Enrique Pérez Olivares***,** Universidad Monteávila 2022.

Dispone el mismo artículo 61 de la ley, que cuando el concesionario sea una empresa pública nacional, es decir, una empresa del Estado, la República podrá autorizar en el contrato de concesión que la misma subrogue, total o parcialmente, sus derechos como concesionario a un tercero, público o privado, en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional y la normativa que dicte el Ministerio con competencia en materia de minas.

Todos los contratos de concesión deben remitirse a la Procuraduría General de la República para su revisión.

B. Naturaleza de los derechos de la concesión

Desde el punto de vista jurídico, como lo indica el artículo 60 de la Ley Orgánica las concesiones mineras son *derechos reales* que no implican propiedad alguna sobre el yacimiento o el suelo donde éste se encuentra.

Siendo derechos reales, las concesiones mineras pueden ser objeto de hipoteca y otros negocios jurídicos lícitos autorizados por la Ley y conforme a los lineamientos dispuestos por el Ejecutivo Nacional. Debe mencionarse que tradicionalmente en la legislación de minas se calificaba el derecho real asignado a las concesiones como "derecho real inmueble" (art. 29 de la Ley de 1999) lo que apuntaba directamente a la posibilidad precisamente de que pudieran ser objeto de hipoteca.

Por otra parte, como lo indica el artículo 60 de la ley, las concesiones y los contratos mineros que otorgan autorización para el ejercicio de las actividades primarias de exploración o de explotación, son transferibles, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, con el fin de verificar que la operación de transferencia no se encuentre incursa en ninguno de los siguientes supuestos: (i) en caso de seguridad nacional, (ii) incapacidad técnica financiera del beneficiario de la transferencia, (iii) cuando el derecho a transferir esté en estado de caducidad, (iv) cuando existan elementos de convicción que indiquen operaciones de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo o delincuencia organizada.

Se destaca de la norma que, en particular respecto de las concesiones, se regula la caducidad como una de las formas de extinción de los derechos otorgados en las mismas.

C. Indivisibilidad del contrato de concesión minera

El artículo 67 consagra el carácter indivisible del contrato de concesión minera, por lo que los actos jurídicos que de alguna manera pudieran afectar el contrato de concesión, deberán respetar su indivisibilidad.

Por tanto, los traspasos parciales no surtirán efecto respecto del Estado, pero quedan a salvo de la previsión legal, los traspasos que versen acerca del derecho proindiviso de los cotitulares, cuyos cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones previstas en el contrato de concesión.

D. Componentes de la concesión

Conforme al artículo 62 de la Ley (en el mismo sentido del artículo 38 de la Ley de 1999), son parte integrante de la concesión, los desmontes, escoriales, colas, relaves, estériles de minas y, todo aquello destinado a la concesión, siguiendo el destino de ésta.

A tal efecto, la Ley establece las siguientes definiciones:

> ***Escoriales*:** También conocidos como escorias, son subproductos sólidos generados en procesos metalúrgicos, especialmente en la fundición. Su procesamiento busca recuperar metales residuales (como cobre, plomo o zinc) y reducir su peligrosidad mediante tratamientos físicos, químicos o térmicos. "(art. 8.7)
>
> ***Estériles*:** Son materiales sin valor económico extraídos junto con la mena durante la explotación minera. Aunque tradicionalmente se descartan, el procesamiento de estériles puede permitir la recuperación de minerales marginales o su reutilización en aplicaciones industriales, construcción o restauración ambiental. (Art. 8.8)
>
> ***Relaves:*** Son los residuos sólidos que quedan después del proceso de concentración de minerales. El procesamiento de relaves implica recuperar minerales residuales de valor económico mediante tecnologías como flotación, lixiviación o separación magnética, contribuyendo a la sostenibilidad y reducción del impacto ambiental. (art. 8.19)

E. La solicitud de la concesión

a. Régimen general

Para la obtención de una concesión, conforme al artículo 62 de la Ley Orgánica (que sustituye el artículo 40 de la ley de 1999), las personas interesadas "naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras," debe dirigir una solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas, que debe contener lo siguiente:

> "1. Documento donde manifieste su intención.
>
> 2. Identificación de la o el solicitante con indicación de su domicilio, nacionalidad, estado civil y carácter con que actúa. Si éste fuere una sociedad mercantil, su nombre o razón social, su domicilio, el lugar y datos de su constitución. En el caso de una empresa extranjera deberá cumplir las formalidades establecidas en la Ley.
>
> 3. Indicación de la clase del mineral, superficie aproximada y los linderos del área solicitada, ubicación geográfica acompañada del croquis del área solicitada, debidamente firmado por un Ingeniero de Minas, Geodesta, Agrimensor o cualquier otro profesional legalmente autorizado para ello.
>
> 4. Indicación de la titularidad del terreno si es baldío, ejido o de propiedad particular, sus colindantes, y en el último caso, expresar el nombre del propietario.
>
> 5. Comprobar su capacidad técnica, económica y financiera.
>
> 6. Ventajas especiales que se ofrezcan a la República."

Conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica, dentro de los treinta (30) días continuos siguientes de presentada la solicitud de concesión minera, en el supuesto que hubiere habido oposición o esta haya sido denegada, se debe evaluar la solicitud y se debe someter a la consideración de Ministro con competencia en materia de minas, quien la debe admitir o rechazar.

Este lapso puede ser prorrogado por un período no mayor de quince (15) días continuos. Transcurrido el lapso para decidir, sin que hubiere respuesta de parte del Ministerio con competencia en materia de minas, se entenderá que la solicitud fue rechazada de pleno derecho. Es decir, la norma opta, como lo hacía el artículo 41 de la Ley de 1999, por establecer el principio del *silencio negativo* en el procedimiento administrativo.

El artículo 64 de la ley, sin embargo, dispone que el Ministro debe dictar la Resolución ministerial correspondiente aprobando o rechazando la solicitud de concesión, la cual solo en caso de ser aprobada, se debe publicar en la *Gaceta Oficial* de la República, con lo cual se abre un lapso de oposición a la decisión de veinte (20) días continuos siguientes a la fecha de su publicación, para que cualquier interesado que se considere afectado en su derecho, presente su oposición.

En caso de que se presentare oposición, se debe tramitar de conformidad con el procedimiento que establezca el Ejecutivo Nacional.

De no haberse presentado oposición o cuando la oposición fuera declarada sin lugar, conforme al mismo artículo 64 de la Ley, el Ministro con competencia en materia de minas, puede, en nombre de la República, suscribir el contrato de concesión minera, verificando previamente el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en esta Ley.

b. Régimen para los proyectos para empresas mixtas

La Ley dispone un régimen especial de solicitud de la concesión para las empresas mixtas, las cuales, conforme al artículo 76 de la Ley Orgánica, deben presentar ante el Ministerio con competencia en materia de minas, el *proyecto minero* en los términos establecidos en la Ley; el cual, dentro del lapso de veinte (20) días continuos siguientes a su presentación, lo debe evaluar y decidir. A tal efecto, se debe mencionar que el artículo 8.16 define el ***Proyecto minero*** como el:

> "Documento explicativo que debe contener información sobre el proceso de prospección, exploración, desarrollo, producción y comercialización del mineral que se pretende extraer, el cual debe está sustentado con un estudio de factibilidad técnico-económico, un plan de inversión, un estudio de impacto ambiental, un plan de desarrollo social, plan de además de cualquier otra información que sea requerida por el Ministerio con competencia en materia de minas."

En caso de que se encontrare objeción al contenido del proyecto minero, debe notificarse a la empresa interesada las correcciones que deberá realizar al mismo para que las subsane en un lapso no mayor de diez (10) días continuos, contados a partir de recibida la notificación.

Subsanadas las fallas, el Ministerio con competencia en materia de minas, dispondrá de un lapso de diez (10) días continuos para notificar la aprobación o no del proyecto minero. Vencido el lapso establecido sin que el interesado hubiese subsanado las fallas quedará sin efecto la solicitud.

En cuanto a las áreas asignadas a las Empresas Mixtas, el artículo 77 dispone que el Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, debe delimitar el área total a ser asignada a cada Empresa Mixta Minera para la realización de actividades mineras.

F. Duración de la concesión y su prórroga

Dispone el artículo 65 de la Ley, que las concesiones mineras no pueden extenderse por más de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su publicación en *Gaceta Oficial*, pudiendo prorrogarse su duración hasta por dos (2) períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el concesionario al Ministerio con competencia en materia de minas.

La solicitud de prórroga de los períodos sucesivos las hará el concesionario solvente con la República antes de los seis (6) meses de su vencimiento y previo el cumplimiento de la normativa que al efecto debe dictar el Ministerio con competencia en materia de minas, quien debe decidir dentro de un lapso de seis (6) meses la solicitud de prórroga. En caso de no haber notificación, se entenderá otorgada la prórroga. En este caso, por tanto, el legislador, en la misma orientación del Parágrafo único del artículo 25 de la Ley de 1999, optó por conservar el principio del *silencio positivo* en el procedimiento administrativo de renovación.

G. Ámbito espacial y extensión horizontal de la concesión minera

El ***ámbito espacial*** de la concesión minera, conforme se indica en el artículo 66 de la Ley Orgánica, "es un volumen piramidal, cuyo vértice es el centro de la tierra y su límite exterior es una poligonal en la superficie, cuyos vértices y linderos se establecen utilizando el sistema que determine el Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar."

La ***extensión horizontal*** de la concesión, conforme a la misma norma, está determinada "por poligonales creadas por puntos fijos y líneas de preferencia rectas sobre la superficie terrestre y cuya unidad de medida superficial será la hectárea (ha)."

Esta norma del artículo 66 de la ley dispone que "una concesión podrá tener una extensión máxima de un lote minero o lo que es igual a doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha). No se podrán otorgar lotes en concesión a un solo titular sobre más de veinticuatro (24) unidades parcelarias, o el equivalente a dos (2) lotes."

Sin embargo, en casos especiales y cuando así convenga al interés nacional, el Presidente de la República, puede autorizar el otorgamiento en concesión de lotes con una superficie mayor a la anteriormente indicada.

Sobre la definición de ***Lote y Parcela Minera*** el artículo 8.10 de la Ley dispone que:

> "Los Lotes Mineros estarán conformados por unidades parcelarias, las cuales representan la unidad mínima de división del lote. La superficie de la unidad parcelaria tendrá un máximo de quinientas trece hectáreas (513 ha). Los lotes se conformarán máximo por doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha).

H. Derecho preferente del concesionario para la explotación de otros minerales

La Ley Orgánica dispone, además, que cuando en el ámbito espacial de una concesión, el Ejecutivo Nacional estuviese dispuesto a otorgar actividades mineras sobre minerales no previstos en la concesión, el concesionario original tendrá derecho preferente para obtener una concesión sobre esos nuevos minerales, previo cumplimiento de las condiciones establecidas para el mineral no previsto (art. 66).

I. Extinción de las concesiones

Conforme al artículo 68 de la ley Orgánica, las concesiones mineras se extinguen por los siguientes supuestos:

> 1. Por el vencimiento del término para el cual fueron otorgadas, sin necesidad de pronunciamiento alguno.
>
> 2. Por renuncia que haga la beneficiaria o el beneficiario mediante escrito, consignado ante el Ministerio con competencia en materia de minas. La Ley Orgánica, repitió lo indicado en el artículo 100 de la Ley de Minas de 1999, pero sin regular lo que allí se preveía sobre publicación en Gaceta Oficial, y sin regular el supuesto del titular de varias concesiones, la posibilidad de renunciar a algunas y conservar las otras.
>
> 3. Por la *declaratoria de caducidad* de la concesión en los supuestos establecidos en esta Ley. Estos supuestos, sin embargo, se enumeran en el artículo 69 pero con la denominación de "causales de revocatoria."

En todo caso, la extinción de la concesión minera, por cualquier causa, no libera al concesionario de las obligaciones causadas hasta el momento de la extinción.

J. Régimen de la "revocatoria" de las concesiones

En particular, en relación con la "caducidad" de las concesiones que es lo que se indica en el artículo 68.3 de la ley Orgánica, en el derecho venezolano es una de las formas de extinción de los actos administrativos que se produce, como lo hemos indicado desde hace años, no en virtud de otro acto, como es la revocación o la anulación, ni:

> "en virtud del propio acto, sino en virtud de una omisión del interesado destinatario o del beneficiario del acto. Cesan, así, los efectos de algunos actos administrativos, por la abstención de una acción prescrita al particular, produciéndose lo que se denomina "la caducidad del acto administrativo."
>
> La caducidad es, así, la extinción del acto administrativo cuando el interesado beneficiario del mismo incumple una obligación que el acto o la Ley le impone."[34]

La caducidad, que también es un término que se aplica a la extinción de los contratos administrativos, y en particular a las concesiones administrativas,[35] ahora, erradamente, en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Minas se la denomina, como "revocatoria de las concesiones mineras" (pero en el mismo sentido de las regulaciones sobre la "caducidad" que estaban en los artículos 98 y 99 de la Ley de Minas de 1999), enumerándose en dicha norma las siguientes "*causales de revocatoria,"* y, por tanto, de extinción de las concesiones mineras:

> 1. Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en esta Ley.
>
> 2. Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en esta Ley.

---

34 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, p. 222

35 Véase por ejemplo las disposiciones sobre el régimen de caducidad de las concesiones en el Decreto Ley No. 318 de 17 de septiembre de 1999 de Ley Orgánica sobre Promoción de Inversiones bajo el régimen de concesiones, en Allan R. Brewer-Carías, *Contratos Administrativos. Contratos Públicos. Contratos del Estado,* 2ª Edición corregida y aumentada, Editorial Jurídica venezolana, 2022, pp. 666 ss.

3. La paralización de la explotación por un lapso al establecido en esta Ley.

4. La falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de los obligaciones tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución correspondiente, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.

5. Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, económico y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables.

6. El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República.

7. Incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en esta Ley.

8. Cualquier otra causal expresamente prevista en el contrato minero o en el título respectivo.

En estos casos de "caducidad' precisamente por el incumplimiento por parte del concesionario de obligaciones establecidas en la concesión y el contrato minero, ahora calificadas erróneamente de "revocatoria;" para la determinación de la misma, conforme al artículo 70 de la ley, el Ministerio con competencia en materia de minas debe iniciar un procedimiento administrativo tendente a determinar el incumplimiento o la situación de conformidad de las obligaciones asumidas por la concesionaria. A tales fines, el Ministerio debe notificar al concesionario, disponiendo el mismo de un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para presentar los descargos que considere necesarios en su favor. Vencido el plazo antes indicado, comenzará a transcurrir otro plazo de diez (10) días hábiles para la evacuación y promoción de pruebas conforme a lo siguiente: seis (6) días hábiles para promover y cuatro (4) hábiles para evacuar las pruebas.

Concluidas las referidas fases el Ministerio con competencia en materia de minas debe adoptar la decisión definitiva, en un lapso no mayor de cinco (5) días hábiles, determinando si se verificó algunas de las causales de caducidad señaladas en la Ley.

La revocatoria de la concesión minera debe en todo caso ser declarada por el Ministro con competencia en materia de minas, mediante Resolución que debe notificarse al concesionario a través de los medios electrónicos establecidos en el contrato de concesión para las notificaciones. Adicionalmente, se debe publicar la decisión en la página web del Ministerio con competencia en materia de minas.

2. Las Licencias Mineras

Como se ha indicado, el artículo 8.9 de la Ley define la ***Licencia Minera***, como el título minero que habilita para realizar las actividades mineras que se determinen, de manera temporal y dentro de los límites geográficos en ella establecidos.

Conforme al artículo 73 de la ley, la Licencia Minera es un título minero de carácter precario y, en consecuencia, a diferencia de la concesión, no confiere derechos reales, por lo que no puede ser enajenada, gravada, arrendada, traspasada, ni cedida; estando sometida al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y a los requisitos previstos por el Ejecutivo Nacional.

Las Licencias Mineras, conforme al artículo 73 de la Ley Orgánica, se otorgan para el ejercicio de las actividades primarias a la minería *en pequeña escala*, en particular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley, para ejercer el derecho de explotación para la Pequeña Minería, repitiendo la norma que "constituye un título precario y, en consecuencia, no confiere derechos reales, por lo que no podrá ser enajenado, gravado, arrendado, traspasado ni cedido" (en el mismo sentido que se establecía para las autorizaciones en el artículo 67 de la Ley de 1999)

La Licencia Minera para la Pequeña Minería tendrá una duración que no excederá de diez (10) años, contados a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*, pudiendo prorrogarse su duración por períodos sucesivos no mayores de cinco (5) años, si así lo solicitase el titular de la autorización antes de los seis (6) meses del vencimiento del período inicial o la prórroga, sin que las prórrogas puedan exceder el período originalmente otorgado. Para solicitar la prórroga prevista en el artículo 83, el titular de la Licencia Minera debe estar solvente en sus obligaciones con la República.

La Licencia Minera que autorice la actividad minera a pequeña escala, debe establecer las condiciones mediante las cuales se llevará a cabo la

actividad y estará sujeta a las regulaciones previstas en la presente Ley, que le sean aplicables.

La Licencia Minera también es el título minero para el ejercicio de las actividades de Minería Artesanal (art.83), y, además, conforme a las disposiciones de la ley, es el título establecido para la realización de las actividades conexas o auxiliares a la minería (art. 58).

VI. LOS CONTRATOS MINEROS: CONTRATOS VINCULADOS A LOS TÍTULOS MINEROS, Y CONTRATOS DE OPERACIONES MINERAS

1. Títulos mineros y contratos mineros

Para el ejercicio de actividades mineras, debe celebrarse un contrato público con la República, siendo la concesión en si misma dicho contrato.

En particular, el artículo 71 de la Ley Orgánica dispone sobre los "Contratos Mineros" que una vez que el Ministerio con competencia en materia de minas, publique la Resolución que otorga el título que autoriza el ejercicio de la actividad minera primaria y de no haber oposición o si ésta fuera denegada, debe suscribir contratos mineros con los titulares de derechos mineros, con el objeto de establecer los derechos y obligaciones que del mencionado título se deriven. Los contratos mineros están sujetos a las regulaciones establecidas en esta Ley o a las establecidas por el Ejecutivo Nacional.

Por tanto, además de las previsiones de la Ley Orgánica, regulan la actividad reservada y otorgada, las cláusulas de dichos contratos que, conforme al Código Civil, se considera que tienen "fuerza de ley entre las partes" (Artículo 1.159) y las partes están obligadas a cumplir las obligaciones en ellas establecidas "exactamente como han sido contraídas" (Artículo 1.264).

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 1.264 del mismo Código, "el deudor es responsable por los daños en caso de contravención," estableciendo, además, el artículo 1.160 del mismo Código, que "los contratos deben ejecutarse de buena fe" y las partes están obligadas "no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la Ley." Y "la Ley" conforme a esta norma del Código Civil se refiere, precisamente, a la ley aplicable al contrato que es la existente al momento de su celebración, excepto cuando una ley posterior establece

disposiciones que se consideren como de orden público, las cuales entonces también son aplicables al contrato. [36]

En consecuencia, las relaciones jurídicas entre las partes en los contratos, incluyendo los contratos de concesión, se rigen por las previsiones de la ley que específicamente regula la materia reservada al Estado que los origina, por los términos de sus cláusulas, y supletoriamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, y las otras leyes que le sean aplicables vigentes al tiempo de su celebración. En consecuencia, las partes, en principio, tienen libertad de decidir el contenido de las cláusulas del contrato dentro de los límites establecidos por la ley que los regula, y sujetas a las cláusulas que constitucional o legalmente deban incorporar a su texto. Sin embargo, en muchos casos esta libertad está limitada en la práctica administrativa, como sucede en materia de concesiones mineras, que en cierta forma se configuran como contratos de adhesión.

Por otra parte, la misma norma del artículo 71 de la Ley Orgánica autoriza a las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales que sean titulares de un derecho minero, que pueden suscribir *contratos de operaciones* mineras con particulares, para el desarrollo de actividades primarias, sin que esto signifique la cesión del título minero que ejercen. La norma indica que en estos casos se puede proceder según lo previsto en el artículo 38 de la Ley, sobre "participación porcentual en los volúmenes de comercialización", encontrándose sujetos a las obligaciones impositivas que correspondan. Los contratos de operaciones mineras deben ser autorizados por el Ministro con competencia en materia de minas.

---

[36] La aplicación obligatoria de determinadas provisiones de leyes a los contratos, y que constituye una limitación a la libertad contractual de las mismas, tiene su fundamento en el artículo 6 del Código Civil que dispone que por convenios entre particulares "no pueden renunciarse ni relajarse […] las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres." Este concepto de orden público en Venezuela, se refiere a situaciones en las cuales la aplicación de una ley interesa al ordenamiento jurídico general que es indispensable para la existencia de la comunidad, el cual, por tanto, no puede dejarse de lado por convenios privados, ni puede evitar ser aplicado alegándose supuestos derechos adquiridos. Véase sobre esta noción de orden público, Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, p. 134, par. 343.

Cuando el contrato de operaciones mineras contemple desarrollar proyectos de minería a gran escala, debe ser remitido a la Procuraduría General de la República para su revisión.

Y se dispone, además, que en todos los casos de contratos mineros, las notificaciones legales deberán efectuarse a través de los medios electrónicos o telemáticos que señalen las partes (art. 72).

2. La obligación legal del mantenimiento del equilibrio económico financiero y la responsabilidad del Estado de mantenerlo

Una innovación de la Ley Orgánica en materia de contratos mineros para el ejercicio de las actividades primarias, es el haber establecido entre los principios de desarrollo de la actividad minera, el del "equilibrio económico del contrato" minero (art. 6), agregándose además la previsión del artículo 71 de la ley Orgánica que dispone expresamente que

> "los contratos mineros para el ejercicio de las actividades primarias mantendrán los equilibrios económicos financieros originalmente acordados, además de aquellas condiciones favorables para las partes, las cuales deben preservarse durante la vigencia del acuerdo." (art. 71)

Se regula así expresamente en la Ley la responsabilidad del Estado, en todo caso, por la ruptura del equilibrio económico financiero de los contratos mineros, por causa de hecho del príncipe, al agregar la misma norma, que cuando después de la suscripción de los contratos mineros:

> "se produzcan modificaciones de orden tributarias, que afecten negativamente los fines económicos del acuerdo, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de minas, realizará [es decir, debe realizar] los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio económico, pudiendo modificar porcentajes de regalías, tributos, tarifas, plazos contractuales, mecanismos de compensación, y todas aquellos términos necesarios para restituir las condiciones económicas que habrían tenido las partes de no haberse producidos dichas modificaciones."

3. La previsión del arbitraje como medio de solución de controversias

En materia contractual, debe destacarse adicionalmente que la Ley Orgánica, por otra parte, fue expresa en disponer en su artículo 9, en materia de solución de controversias, la posibilidad de recurrir al arbitraje conforme al artículo 151 de la Constitución, en la forma siguiente:

> "**Artículo 9.** En los contratos para la realización de las actividades reguladas en esta Ley, las partes podrán acordar que las dudas y controversias de cualquier naturaleza, suscitadas con motivo de la realización de dichas actividades y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la República o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje. El Ministerio con competencia en materia de minas, en consulta con la Procuraduría General de la República, fijará los lineamientos para establecer la mencionada cláusula."

Esas cláusulas, conforme se estableció también en la Ley de Hidrocarburos de 2026, dispone esta ley Orgánica de Minas, "no requerirán la opinión o autorización" prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley de Arbitraje Comercial (art. 9).

Sobre esto, debe precisarse que, conforme a la Constitución, la Procuraduría General de la República debe ser consultada para la aprobación de los contratos de interés público (tengan o no cláusula arbitral) (art. 247), y ello no se puede modificar por Ley ni limitar solo respecto de los contratos de operaciones mineras referidos a minería a gran escala (art. 71).

Y en cuanto a la Ley de Arbitraje Comercial, no establece nada sobre "opinión" o "aprobación" de cláusulas arbitrales en el sector público, sino lo que establece es lo siguiente:

> "Artículo 4º. Cuando una de las partes de un acuerdo arbitral sea una sociedad donde la República, los Estados, los Municipios y los Institutos Autónomos tengan una participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social o una sociedad en la cual las personas anteriormente citadas tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, dicho acuerdo requerirá para su validez la *aprobación* del órgano estatutario competente y la *autorización* por escrito del Ministro de tutela. El acuerdo especificará el tipo de arbitraje y el número de árbitros, que en ningún caso será menor de tres (3)."

El propio artículo 9 de la Ley Orgánica, como se dijo, indicó que el Ministro con competencia en materia de Minas es el que debe fijar en consulta con el Procurador General, los lineamientos para establecer las cláusulas arbitrales, y por lo que se refiere a la aprobación del órgano

estatutario de la empresa del Estado, ello no se elimina con la previsión de la norma.

4. La adaptación de los contratos mineros precedentes a la nueva Ley y el blanqueo de los contratos secretos suscritos conforme a la Ley Antibloqueo de 2020

Debe indicarse, por último, en relación con los contratos mineros, sin los cuales no puede realizarse actividades primarias en materia minera, que la Ley Orgánica, en sus disposiciones transitorias, obliga a quienes realicen actividades mineras a adecuarse a las disposiciones de la misma, lo que implica la necesidad de fundamentarse en un contrato minero en los términos regulados en la ley,

A tal efecto, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica dispone en general que: "las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades mineras reguladas en esta Ley, deberán adecuar sus actividades al nuevo marco regulatorio, dentro del lapso de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia," lo que implica solicitar y obtener si no se tienen, las concesiones o licencias respectivas, y en todo caso, la suscripción de los contratos mineros necesarios conforme a las previsiones de la ley.[37]

---

[37] Esto implica, por ejemplo, que por lo que respecta al Arco Minero del Orinoco, la Administración Minera deberá asegurarse que los títulos de las empresas que operan en la zona se adapten a lo establecido en la Ley Orgánica. Véase por ejemplo, el siguiente listado de "*Empresas, Plantas y Complejos Identificados en El Arco Minero del Orinoco*," publicado por *Transparencia Venezuela*: Corporación Venezolana de Minería; Empresa Mixta Sociedad Anónima Minería Binacional Turquía Venezuela (Mibiturven); Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petroliferas y de Gas (Camimpeg); Inversiones y Representaciones Glenduard C.A.; Corporación Petroglobal, C.A. ; Invertrade; Mipre; Inversiones Oriente; Inversiones RPL; Complejo Industrial Manuel Carlos Piar; Corporación Guayanaoro, C.A.; Servicios Mineros Grupo C6 C.A.; Inversiones La Lucha 2016, C.A; Inversora Sarrapia, Técnicas y Procesos, C.A .; Inversiones El Guayare C. A.; Refimia C.A.; Goldtex de Venezuela C.A.; Inversiones Intac, C.A.; Corporación Berakah C.A.; Inversiones Agrominera El Llanero; Dempica; Inversiones LT Import ; Corporación La Pedrosa C.A.; JC Eminca; Servicios, Construcciones y Mantenimiento Rita, C.A. Inversiones Canlara C.A. ; La Increíble; Agrominera Corminca; Aurumin; Corporación Nara; Corporación Estrellas del Oro; Complejo de producción de Arenas Santa Bárbara; Almaz Group ; E GoldCorp C.A. ; Global Minería 1515, C.A; Asociación Civil Micro empresa "DH"; LC Metal Group. Disponible en: https://transparenciave.org/economias-ilicitas/wp-content/uploads/2022/06/Tablas Anexo_Empresas.pdf

Y además, la Disposición Transitoria Quinta de la misma Ley Orgánica, luego de reconocer la existencia en el sector minero, de contratos secretos e irregulares, suscritos al amparo de la inconstitucional Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos de 2020, y declarar que "mantendrán su plena validez y eficacia jurídica," le impone a las partes en dichos contratos que dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, realicen "las adecuaciones que resulten necesarias a los mismos, a los fines de ajustarlos a los términos de esta Ley," es decir, a la obtención de los títulos de concesiones o licencias necesarios y a la suscripción de los contratos previstos en la Ley.

La Disposición, sin embargo, le garantiza a las partes en dichos contratos, que durante el lapso de adecuación "continuará siendo aplicable el régimen tributario vigente antes de la publicación" de la ley; y por la otra, que "en ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas contractualmente."

VII. LAS FASES DEL PROCESO DE DESARROLLO MINERO

Una vez obtenido el título minero correspondiente para la realización de actividades primarias de minería, la Ley regula las dos fases tradicionales del proceso minero que son la exploración y explotación.

1. Actividad exploratoria

En cuanto a la actividad exploratoria, el artículo 43 de la ley Orgánica señala que antes de iniciar la misma, la persona interesada debe presentar ante el Ministerio con competencia en materia de minas, "el plan de exploración del área y el plan de inversión para el período que refiera la Ley, de acuerdo a los términos de referencia establecidos."

Durante el período exclusivamente exploratorio, o su prórroga, deben presentarse informes de avances trimestrales, los cuales deben cumplir con los requisitos y condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley.

Este proceso exclusivamente exploratorio, como lo dispone el artículo 44 de la Ley debe tener una duración que no excederá de seis (6) años (a diferencia de lo previsto en el artículo 49 de la Ley de Minas de 1999, que lo establecía en tres años), contados a partir de la obtención del otorgamiento del instrumento que autorice la actividad, es decir, del título minero respectivo, concesión o licencia, de acuerdo con la naturaleza del mineral de que se trate y demás circunstancias pertinentes, según lo determinen el Reglamento de la Ley.

Dicho período exclusivamente de exploración puede ser "prorrogado por lapsos no mayores a dos (2) años, sin que exceda a dos (2) prórrogas," agregando la norma que dicha prórroga debe ser solicitada ante el Ministerio con competencia en materia de minas seis (6) meses antes del vencimiento del término otorgado.

En cuanto a los minerales obtenidos producto de los trabajos de exploración, los mismos pueden ser vendidos, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, quedando sujetos a los pagos correspondientes, aplicables en la fase de explotación. (art. 45)

2. Actividad de explotación

A. Solicitud de explotación y procedimiento de oposición

Una vez culminada la fase exclusivamente exploratoria en el área otorgada en concesión, debe iniciarse la fase de explotación, a cuyo efecto, el interesado debe presentar ante el Ministerio con competencia en materia de minas, la solicitud correspondiente para iniciarla con los requisitos necesarios para ello, la cual debe ser publicada en la página web del Ministerio con competencia en materia de minas. (art. 46).

A partir de la publicación del aviso antes indicado, comienza a correr un lapso de treinta (30) días continuos para que los interesados que sientan vulnerados sus derechos puedan hacer oposición a la aprobación de los planos presentados.

Adicionalmente, e independientemente de que se plantee alguna oposición, el Ministerio con competencia en materia de minas debe ordenar que las irregularidades que pudiere adolecer la solicitud sean subsanadas dentro de un lapso no mayor de noventa (90) días continuos, contados a partir del vencimiento del lapso anterior (art. 47).

B. Requisitos para iniciar la fase de explotación

Ahora bien, para iniciar la fase de explotación, como lo indica el artículo 48 de la Ley Orgánica, el interesado debe consignar ante el Ministerio con competencia en materia de minas la siguiente documentación:

1. Escrito de solicitud de inicio de la fase de explotación.

2. Fianzas ambientales y fianza de fiel cumplimiento.

3. Plan de mitigación progresiva de daño ambiental y Plan de cierre de minas.

4. Certificado de Registro Único Minero (RUM) vigente.

5. El estudio de factibilidad técnico-financiero.

6. El estudio de impacto ambiental y sociocultural.

7. Los resultados de estudios exploratorios, verificados por INGEOMIN.

8. Estimación de recursos y reserva mineral, verificados por INGEOMIN; definiéndose la Reserva Mineral en el artículo 8.18 de la Ley como la "cantidad (masa o volumen) de mineral susceptible de ser explotado, incluida la dilución, y a partir de la cual se pueden recuperar económicamente minerales valiosos o útiles bajo condiciones reales asumidas al momento de la cuantificación.

9. Plan de desarrollo y explotación.

Una vez recibida la documentación, anterior, el Ministerio con competencia en materia de minas, dispone de un lapso de treinta (30) días continuos para analizarla e informar al interesado su opinión técnica, a los fines que se realicen los correctivos y sean subsanados en la oportunidad que previamente establezca el órgano rector (es decir, el propio Ministerio, art 10) o se efectúe en el lapso de 30 días calendarios.

Debe mencionarse que, en la Ley Orgánica, al contrario de lo que se regulaba tradicionalmente en la legislación minera como por ejemplo en los artículos 39 y 94 de la Ley de Minas de 1999, no hay regulación alguna sobre el tema del uso de sustancias explosivas y las autorizaciones necesarias para ello. La Ley de 1999, además, remitía a lo establecido en la Ley de Armas y Explosivos.

C. El Permiso de explotación

Vencidos los lapsos indicados, el Ministerio con competencia en materia de minas debe dictar una Resolución en la cual debe otorgar el Permiso de Explotación en la cual se deben indicar las unidades parcelarias comprendidas en el contrato de concesión, que serán escogidas por el concesionario para la explotación.

Este Permiso de Explotación debe ser protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro de la Circunscripción de ubicación de la concesión, dentro de los treinta (30) días siguientes a su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República, debiéndose entregar al concesionario, además, copia certificada del plano general y de los planos de las parcelas escogidas (art. 48).

D. Fianza de fiel cumplimiento

Por otra parte, también antes de iniciar la fase de explotación, como lo dispone el artículo 51, de la Ley Orgánica, el interesado debe presentar al Ministerio con competencia en materia de minas, una fianza de fiel cumplimiento del plan de desarrollo y explotación, librada por instituciones financieras o empresas de seguro de reconocida solvencia y debidamente inscritas ante la Superintendencia Nacional respectiva, hasta por un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos estimados de las ventas anuales. Esta fianza será renovada y actualizada cada año.

El Ministerio con competencia en materia de minas puede solicitar la ejecución de la fianza, en caso de paralización por más de seis (6) meses de las actividades, sin causa justificada.

E. Obligación de explotación y prohibición de paralizarla

El Permiso de Explotación se otorga precisamente para dicha fase de explotación de la concesión, por lo que su titular está obligado a iniciarla, lo que ocurre cuando comience a ejercer la actividad minera de explotación; o cuando se inicie el "proceso que incluye un conjunto de operaciones orientadas a la *extracción de minerales* que yacen en el suelo o subsuelo del área que abarca el yacimiento autorizado" (art. 42.3).

Aparte de esta referencia a la actividad de "explotación," en la Ley Orgánica no hay otra, y lamentablemente, al reproducirse en la misma el texto del artículo 58 de la Ley de Minas de 1999, solo se hizo respecto de la segunda parte de la norma omitiéndose la primera parte que era la sustantiva para determinar si una concesión está o no en explotación.

El artículo 58 de la Ley de Minas de 1999 establecía en efecto, expresamente, que:

> "Se entiende que una concesión está en explotación, *cuando se estuviere extrayendo de las minas las sustancias* que la integran o *haciéndose lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico* de las mismas y en *proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud* del yacimiento."

La referencia al aprovechamiento económico en esta norma de la Ley de 1999 buscaba precisar el requisito de que la concesión fuera explotada con una motivación económica, de forma tal que ello resultase eventualmente en un

beneficio a la Nación[38]. El mismo artículo 58 de la Ley de 1999, al definir la explotación, ponía énfasis en *la extracción y en el aprovechamiento de las sustancias minerales*, de modo que únicamente cuando ello estuviese sucediendo, o se estuviesen ejecutando las actividades materiales tendientes a ello "con ánimo inequívoco de aprovechamiento", es que conforme a la norma podía hablarse de "explotación" en términos de la ley (art. 58). Todo ello implicaba que con ocasión de la explotación minera, la extracción o el desprendimiento de sustancias a realizarse debía tener como finalidad última la obtención de un beneficio económico, y no, por ejemplo, una finalidad de análisis o de investigación académica[39].

---

[38] En ello por ejemplo insistió el Tribunal Supremo de Justicia, señalando que: "el contrato de concesión minera se ubica conforme a la doctrina de la Sala Constitucional de este Alto Tribunal entre los contratos de interés público nacional, vale decir, aquellos "*contratos celebrados por la República, a través de los órganos competentes para ello del Ejecutivo Nacional cuyo objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano en procura de dar satisfacción a los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan sólo de un sector particular de la misma como ocurre en los casos de contratos de interés público estadal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estadal o municipal contratante, que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos puede implicar para la vida económica y social de la Nación".* (Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 2.241 del 24 de septiembre de 2002 y 953 del 29 de abril de 2003)." Sentencia Nº 832 de la Sala Político Administrativa, (Registro Nº 2002-0464), 14 de julio de 2004**]**. En la misma sentencia la Sala Político Administrativa agregó: "que "[l]a importancia de la explotación de la minas en la vida económica nacional se evidencia de la lectura del propio Texto Constitucional, cuando expresamente dispone lo siguiente: "*Artículo 311*.- […] *El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.* […] *Artículo 113.* [...] Cuando se trate de explotación de *recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella,* el Estado *podrá otorgar concesiones* por tiempo determinado, *asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público*." (destacado de la Sala)."

[39] En tal sentido, pueden extraerse materiales y sustancias de la mina para conocer su calidad, cantidad, presentación, etc., sin que ello pueda considerarse *explotación* de la mina o yacimiento.

Por ello, cuando se hablaba en la norma de la Ley de 1999 de explotación de la mina, no se trataba de que en el yacimiento se realizase cualquier tipo de extracción para que pudiera considerarse que la mina estaba efectivamente en explotación, sino que se exigía que se tratase de una extracción *calificada*, que era con miras al aprovechamiento económico de los minerales extraídos. Esa fue la orientación seguida por el antiguo Ministerio de Minas e Hidrocarburos al interpretar el concepto de explotación minera, según lo explicó Elsa Amorer al comentar un memorándum de ese Ministerio, así:

> "Se infieren dos situaciones para que una concesión se considere en *explotación*: primera, cuando de la concesión se estuvieren extrayendo las sustancias a que se refiere la Ley, y segundo, cuando se esté *haciendo lo necesario para lograr esa extracción* mediante las obras que según el caso fueren apropiadas para ello.
>
> En lo que respecta al requisito de que la concesión se estuvieren extrayendo las sustancias a (*sic*) la que la Ley se refiere, [el Ministerio] *fue* del criterio de que la ley no pide cualquier tipo de extracción para que se configure la explotación; ella aspira a que se realice una *extracción en condiciones de ser económicamente aprovechable*, desprovista de las labores de análisis tendientes a conocer si un yacimiento es económicamente explotable, de las labores para cubicar el yacimiento y conocer las cantidades de mineral que encierra, o de cualquier otra actividad exploratoria, que no conlleve el ánimo de comerciar la sustancia.
>
> Probados todos estos elementos, debe ser una extracción de *mineral* en cantidades suficientes para lograr un beneficio económico."[40]

En similares términos se pronunció también el antiguo Ministerio de Energía y Minas:

> "Para que la extracción del mineral configure la explotación requerida por le Ley, tiene que ser una extracción con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico, actual o futuro, desprovista ya en lo fundamental de la labor de investigación de la substancia o el yacimiento y proporcionada a la naturaleza y magnitud de éste"[41].

De todo ello se deriva que el "derecho" de exploración y explotación dentro del ámbito espacial y temporal fijado por la concesión, es a su vez una

---

40 Véase Elsa Amorer, *El Régimen de la Explotación Minera en la Legislación Venezolana.* Colección Estudios Jurídicos Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, pp. 84 y 85.

41 Véase dictamen de la Consultoría del Ministerio de Energía y Minas citado por Elsa Amorer en su obra *El Régimen de la Explotación Minera en la Legislación Venezolana,* Colección Estudios Jurídicos, Nº 45, EJV, Caracas 1991, página 83.

obligación en el mismo sentido, de manera que si no se efectúa o se inicia la explotación dentro del lapso legal, o se paraliza injustificadamente durante el lapso fijado legalmente, como lo indican los numerales 1 a 3 del artículo 69 de la ley Orgánica de 2026, ello es causal de caducidad (revocación) de la concesión.

En este mismo sentido, la antigua Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, destacó en 1962 cómo el viejo Reglamento de la Ley de Minas (art. 120)[42] incluso había incorporado criterios de eficiencia que se referían al aprovechamiento racional *de la mina* otorgada en concesión. La Sala dijo:

> "Acoge la Corte el criterio sostenido por el Procurador cuando afirma, que el concepto de explotación que se contiene en el artículo 24 de la Ley de Minas, se encuentra desarrollado en el artículo 120 del Reglamento de dicha Ley, que establece: «Las concesiones deben trabajarse en conformidad con los principios económicos, de suerte que la explotación minera se efectúe eficientemente, con el mayor rendimiento y hasta la total extracción del mineral, si fuere posible"[43].

En términos similares, en la misma sentencia la aquella Sala Político Administrativa se expresó destacando que:

> "El objetivo económico perseguido por el legislador al regular la *explotación minera*, no pudo ser otro que el de procurar a la Nación el mayor beneficio *a través del mayor volumen de explotación, sin dar base para que las minas concedidas permanezcan inactivas o con una extracción de mineral tan insignificante, en proporción a su reserva, que mantenga improductiva una riqueza necesaria para la evolución económica del Estado*"[44].

El aprovechamiento en materia minera, por tanto, es la acción de aprovechar o aprovecharse en el sentido de sacar utilidad de algo o de sacar provecho o rendimiento económico de algo, siendo la consecuencia de la actividad primaria y separada de la exploración y la explotación.

Es por ello que, en la práctica, en la generalidad de las concesiones de explotación otorgadas conforme a la Ley de Minas de 1999, el Estado le

---

42 Decreto Nº 305 de 28 de diciembre de 1944, en *Gaceta Oficial* Nº 121, de 18 de enero de 1945, artículo 120.

43 Véase Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 7 de noviembre de 1962, citada por Elsa Amorer, *El Régimen de la Explotación Minera en la Legislación Venezolana*, Colección Estudios Jurídicos Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, p. 89.

44 *Idem*.

atribuyó a los concesionarios el derecho exclusivo de *extraer* y *aprovechar* el mineral concedido, en el área determinada, por un periodo de tiempo.[45]

De ello deriva, entonces, que el aprovechamiento siempre se realiza sobre los minerales extraídos, y puede consistir en diversas actividades mediante las cuales el concesionario se pueda "aprovechar" de las sustancias o minerales extraídos del yacimiento, conforme a las características particulares de cada concesión y a la planificación técnica y económica de cada concesionario. Y es precisamente, a tal fin, que en los artículos 66 y siguientes de la Ley Orgánica de Minas, siguiendo lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Minas de 1999, se regulan una serie de actividades auxiliares o conexas que incluyen varias formas de aprovechamiento de material extraído, incluyendo el procesamiento.

Pero como se dijo, la definición de cuándo una concesión está en explotación que estaba en la primera parte del artículo 58 de la Ley de Minas de 1999, no fue incorporada en forma expresa en el artículo 49 de la Ley Orgánica de 2026, conservándose en dicha norma solo el segundo párrafo del artículo 58 de la Ley de 1999, que regula el supuesto en el cual "un concesionario tuviere un grupo de concesiones," en el cual se dispone que:

> "todas ellas se considerarán en explotación, cuando desde una misma instalación, se estuviere ejerciendo la actividad minera *conforme a lo establecido en este artículo.*"

"*Lo establecido en este artículo,*" que era precisamente la primera parte de la norma que definía cuándo una concesión debía considerarse que estaba en explotación, lamentablemente, sin duda por error involuntario, fue omitido en el artículo 49 de la Ley Orgánica.

El tema, sin duda es de importancia, no solo por las antes mencionadas causales de "revocación" de la concesión cuando no se inicie la explotación en el lapso prescrito o se paralice injustificadamente la misma

---

[45] Por ello, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21 de diciembre de 1967, al destacar el aspecto económico y social de la industria minera, indicó que: "cuando la Ley autoriza al Estado para que otorgue a los particulares concesiones mineras, no puede pensarse que lo hace con el fin único y exclusivo de constituir un derecho en beneficio sólo del concesionario, cualquiera sea la naturaleza jurídica de ese derecho. Es decir, no puede suponerse que el Estado entregue esa riqueza al concesionario para que sea retenida por éste, indefinidamente ociosa y estéril en su patrimonio." Véase la cita de la sentencia en Elsa Amorer, *El Régimen de la Explotación Minera en la Legislación Venezolana.* Colección Estudios Jurídicos Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, p. 96.

(art. 69, numerales 1 a 3), sino por la previsión general de "prohibición de paralización" establecida en el artículo 52 de la Ley Orgánica que dispone que:

> "Una vez culminada la fase exclusivamente exploratoria en el área otorgada en concesión, deberá iniciarse la fase de explotación. La explotación no podrá ser paralizada sino por causa justificada y por un lapso no mayor de seis (6) meses, excepto en circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, que deberán ser comunicadas a el Ministerio con competencia en materia de minas, quien decidirá al respecto, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sin embargo, durante el lapso de la paralización, el titular del derecho continuará realizando las actividades y trabajos necesarios para la preservación de los mismos.".

F. Duración de la Explotación

La explotación, como lo dispone el artículo 53, debe tener una duración que no excederá de treinta (30) años, contados a partir del permiso respectivo, pudiendo prorrogarse su duración por dos períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el sujeto de aplicación, solvente en sus obligaciones con la República, con seis (6) meses de antelación al vencimiento del período inicial concedido.

G. Invasión de concesión ajena

Dispone el artículo 54 de la ley Orgánica, que cuando en el curso de una explotación se invadiere una concesión ajena, el Ministerio con competencia en materia de minas debe disponer que el valor bruto del mineral extraído de ésta se reparta por mitad con el colindante; pero si se probare que el concesionario invasor no procedió de buena fe, debe entonces pagar al colindante perjudicado el doble del valor de lo extraído, de acuerdo con la normativa que para regular estas situaciones dicte el mencionado Ministerio.

3. Régimen para la comercialización de los minerales extraídos

La Ley Orgánica establece, además, normas específicas reguladoras del proceso de comercialización de los materiales extraídos.

A. Derecho preferente del Banco Central de Venezuela en materia de mineral Oro

El artículo 37 de la Ley Orgánica, específicamente en materia de comercialización de mineral Oro, estableció el derecho preferente del Banco Central de Venezuela para la compra de dicho mineral "que se

obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera ejercida en el territorio nacional, el cual debe ser ofertado a través del Ministerio con competencia en materia de minas, con base a los mecanismos de participación en la producción nacional y disponibilidad del recurso mineral, que se establezcan para tales fines".

A tal efecto, el Banco Central de Venezuela cuenta con un lapso de cinco (5) días hábiles para adquirir el Oro, en condiciones competitivas de acuerdo al mercado; transcurrido este lapso, "se entenderá desestimada la compra, para lo cual será autorizada la comercialización por el Ministerio con competencia en materia de minas, a terceros interesados, nacionales o internacionales, en los términos que se establezcan."

B. Participación porcentual en los volúmenes de minerales de comercialización

De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la ley Orgánica, en los contratos que se suscriban para operaciones mineras conjuntas entre los sujetos autorizados en el artículo 5.1 a 5.4, que son los que pueden realizar actividades primarias de Gran Minería, Mediana Minería y Pequeña Minería, puede acordarse para cada una de las partes una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales extraídos susceptibles de comercialización.

En esos casos, cuando se prevea la participación conjunta en los términos que anteceden, los volúmenes que correspondan a cada parte deben ser comercializados directamente por estas, salvo que hubieren pactado expresamente y por escrito algo distinto.

C. Régimen específico de la comercialización de oro

Por otra parte, conforme al artículo 39 de la Ley, cuando personas distintas a los operadores mineros exporten oro, la comercialización debe ser previamente autorizada por el Ministerio con competencia en materia de minas, quien puede establecer un pago de hasta el cinco por ciento (5%) del peso fino correspondiente a la cantidad total de mineral objeto de exportación, a ser pagado en especie o su equivalente en dinero.

El mismo Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, debe establecer los parámetros para el pago, así como los criterios que determinen el porcentaje a aplicar en cada caso.

D. Régimen para la comercialización externa del mineral Oro

En todo caso, el Ministerio con competencia en materia de minas, conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, son los competentes

para establecer los lineamientos para la comercialización externa del oro, para lo cual deben cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica y demás normativa aplicable a la materia (art. 40), quedando excluidas del ámbito de aplicación de la Ley, la adquisición de joyas de oro y piedras preciosas para uso personal. (art. 41)

VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA MINERÍA

En virtud de que conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica, la gestión de los recursos minerales corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas, éste ejerce su rectoría, de conformidad con las disposiciones de esta Ley (art. 10).

A tal efecto la Ley Orgánica establece una amplia y compleja estructura administrativa para la minería, compuesta por los siguientes órganos y entes: el Ministerio con competencia en materia de minas, como órgano rector; la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (Sunamin), como instituto público o autónomo; el Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), como instituto autónomo; el Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero y el Fondo Nacional Minero, ambos como entes desconcentrados sin personalidad jurídica, y el Resguardo Nacional Minero, como órgano del Ministerio.

En particular es de destacar la importancia de la precisión que hace la Ley Orgánica de las funciones del Ministerio con competencia en materia de minas, como órgano rector del sistema administrativo para la minería, con competencia exclusiva, por ejemplo, como se indica de seguidas, para dictar las regulaciones para el desarrollo de las iniciativas mineras y otorgar, en nombre de la República, las concesiones y derechos mineros de conformidad con la ley (art. 11), y de las funciones de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (Sunamin), con competencia exclusiva para ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, y administrar los tributos y regalías (art. 13). Y la importancia está en que ello implica que no puede haber otra autoridad que ejerza esas funciones.

Ello implica, por tanto, que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica, por ejemplo quedaron derogadas tácitamente todas las disposiciones del Decreto No. 2248 de creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (*Gaceta Oficial* No. 40855 de 24 de febrero de 2016), que crearon una organización administrativa de la Zona, a cargo de un Consejo de Gestión dirigido por un Coordinador, que debía fungir "como máxima instancia de coordinación con del

Ejecutivo Nacional (art. 5), como órgano "responsable de la administración" de la Zona y de "la fiscalización e inspección de las actividades mineras en sus diversas fases productivas y de generación de valor, conexas y auxiliares a estas" (art 7). Igualmente debe considerarse derogada la previsión que autoriza al Coordinador de la Zona, para crear unos Comités de gestión encargados de emitir los "permisos" para actividades mineras en la Zona (art. 80), que no tienen cabida en materia minera, donde conforme a la Ley Orgánica solo pueden otorgarse concesiones o licencias. También debe considerarse derogada la previsión del mencionado decreto que militarizó la Zona, al atribuir a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana la "responsabilidad de salvaguardar, proteger y mantener la continuidad armoniosa de las operaciones y actividades de las industrias estratégicas ubicadas en la Zona (art. 13); así como las disposiciones que desarrollan las previsiones de la ley de reserva del Oro (art.26), que fue derogada expresamente por la ley orgánica.

1. El órgano rector: el Ministerio con competencia en materia de minas

Conforme al artículo 10 de la ley Orgánica, el Ministerio con competencia en materia de minas, es el Órgano Rector competente para la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos de la actividad minera en general y sobre la cual ejerce su rectoría.

En particular, corresponden al Ministerio con competencia en materia de minas, las siguientes competencias específicas enumeradas en el artículo 11 de la Ley Orgánica:

> 1. Formular y regular la política y actividad minera.
>
> 2. Formular la estrategia Nacional para el aprovechamiento racional y óptimo de los yacimientos minerales existentes en el País, de acuerdo con la planificación y estrategia del Estado.
>
> 3. Formar y mantener la base de datos y los inventarios, de recursos y reservas minerales en el territorio nacional.
>
> 4. Promover la investigación y desarrollo de nuevos prospectos mineros.
>
> 5. Promover la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector minero, en un marco jurídico que le brinde seguridad jurídica a la inversión.

6. Otorgar, en nombre de la República, las concesiones y derechos mineros de conformidad con lo establecido en la Ley.

7. Dictar las regulaciones para el desarrollo de las iniciativas mineras.

8. Formular el Plan Sectorial Minero y sus respectivos planes específicos.

9. Ejercer las funciones de regulación de la actividad minera.

Ello implica la potestad de dictar los reglamentos necesarios para el desarrollo de las previsiones legales. Se observa, en efecto, que en el articulado de la Ley Orgánica desaparecieron todas las menciones y remisiones específicas que en la ley de 1999 se hacían al "Reglamento de la Ley," sustituyéndose la frase por lo que establezca "el Ejecutivo Nacional" (Por ejemplo, en los artículos 13, 14.14, 21, 23, 36, 43, 44, 57, 60, 64, 71, 73, 79, 98).

10. Cualquier otra establecida en esta Ley y demás normas aplicables.

La competencia tradicional del Ministerio en materia de supervisión, inspección, fiscalización y control de la actividad minera se ha atribuido en la ley a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, como instituto autónomo adscrito al Ministerio.

2. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN)

A. Organización como Instituto autónomo

La Ley Orgánica, en su artículo 13, creó una nueva entidad, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), como ente encargado de ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, así como, ejercer la administración de los tributos y regalías, establecidos en esta Ley, de acuerdo a los lineamientos de Ministerio con competencia en materia de minas.

Se trata de un instituto público o autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía funcional adscrita al Ministerio con competencia en materia de minas, que goza, como lo indica el artículo 13 de la Ley, de todos los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde a la República.

El mismo debe organizarse "como un organismo técnico, altamente especializado, trasparente, auditable nacional e internacionalmente, autónomo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con los planes, políticas, programas y proyectos que fije el Ministerio con competencia en materia de minas como Órgano Rector."

Tiene su sede en la ciudad de Caracas, pero puede establecer oficinas en otras ciudades del país.

En todo caso, la normativa sobre la organización y funcionamiento de esta Superintendencia, así como la relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos deben ser establecidas por el Ejecutivo Nacional.

La creación de esta Superintendencia Nacional de la Actividad Minera conlleva la supresión del Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (SENAFIM), que se había establecido como un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera que estaba adscrito al Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas. Conforme a la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica, sus competencias, personal, patrimonio y recursos financieros deben ser asumidos por la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera que se crea en cuanto sea necesario para su funcionamiento.

A tal efecto, el Ministerio con competencia en materia de minas debe dictar las normas que regularán el proceso de supresión, mediante Resolución.

B. Competencia

Tal como se enumera en el artículo 14 de la Ley, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), tiene las siguientes competencias:

1. Supervisar, controlar, inspeccionar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley y aplicar el régimen sancionatorio consagrado en esta Ley, con el apoyo del Resguardo Nacional Minero.

2. Ejercer las funciones de administración y recaudación de los tributos establecidos en la Ley y demás normativa aplicable, con el apoyo del Resguardo Nacional Minero.

3. Determinar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mineras de los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley, de acuerdo con la normativa que a tal efecto dicte.

4. Definir y ejecutar las políticas administrativas tendentes a reducir los márgenes de evasión fiscal en materia minera y, en especial, prevenir, investigar y sancionar administrativamente los ilícitos tributarios en materia minera.

5. Dictar su reglamento interno.

6. Supervisar, controlar y fiscalizar el ejercicio de la Minería Artesanal y prestar asesoramiento técnico

7. Promover la formación técnica y especializada de los miembros del Resguardo Nacional Minero.

8. Supervisar, controlar y fiscalizar la actividad minera establecida en la Ley, realizada por las Brigadas Mineras.

9. Liquidar y recaudar el monto de las multas establecidas en la Ley.

10. Abrir, de oficio o a instancia de parte, sustanciar y decidir, los procedimientos administrativos relativos a presuntas infracciones a la Ley, así como imponer las sanciones respectivas.

11. Ejecutar los procedimientos de inspección, fiscalización y control de la actividad minera.

12.Tomar las medidas preventivas que considere necesarias conforme a lo previsto en la Ley.

13. Actuar como mediador en la solución de conflictos que se susciten entre los sujetos previstos en la Ley, cuando ello sea solicitado por las partes involucradas, sin perjuicio de las atribuciones de los organismos competentes.

14. Las demás establecidas en la Ley, por el Ejecutivo Nacional y demás normativa aplicable.

Adicionalmente, el artículo 57 de la Ley, le atribuye a la SUNAMIN competencia en particular para ejercer la vigilancia, supervisión, inspección y control de las actividades conexas a la minería, que en todo caso están sujetas a la normativa establecida por el Ejecutivo Nacional y demás disposiciones que regulen la materia.

C. Administración del Instituto

La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), está dirigida y administrada por un Consejo Directivo integrado por una (1) Presidenta o Presidente y cuatro (4) Directoras o Directores con sus

respectivos suplentes, los cuales son de libre nombramiento y remoción del Ministro de adscripción.

D. Ingresos del Instituto

Como se establece en el artículo 15 de la Ley Orgánica, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), tiene los siguientes ingresos:

1. Los recursos que le sean asignados en la Ley de Presupuesto.

2. Los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional.

3. Los ingresos que obtenga la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), por su propia gestión o administración.

4. Los provenientes del monto de las multas establecidas en la Ley.

5.Los ingresos que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuadas.

6. Los ingresos por concepto de cobro de precios públicos por los servicios que preste.

7. Cualquier otro ingreso permitido por Ley.

Estos ingresos de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), se deben destinar a atender sus gastos operativos y de funcionamiento; así como, a ejecutar los planes, programas y proyectos que establezca el Ministerio con competencia en materia de minas, a los fines de que la actividad minera cumpla con los objetivos establecidos en la Ley.

3. El Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN)

A. Organización como Instituto Autónomo

El Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), creado por la Ley de Minas de 1999 como un instituto autónomo (arts. 116 y 126), se ha conservado en la Ley Orgánica, en cuyo artículo 18 se lo regula como ente de investigación científica de la Actividad Minera, y en tal sentido, tiene por objeto realizar investigaciones de carácter interdisciplinario, en las áreas de geología, geofísica, geoquímica, geotecnia, geomática y las ingenierías de minas, ambiente, metalurgia, química, eléctrica y de procesos, orientadas al estudio, detección,

evaluación de la calidad, cuantificación y certificación de recursos minerales; así como, la gestión de riesgos socio naturales, ambiente y demás áreas afines.

Asimismo, el Instituto pude planificar, ejecutar, dirigir y coordinar los programas de ciencias de la tierra en general, prestar servicios técnicos especializados a las entidades gubernamentales, empresas del sector privado y empresas mixtas y contribuir en la generación y difusión de los conocimientos de información científica y técnica en las áreas de su competencia.

Se trata, como lo indica el artículo 19 de la Ley, de un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, adscrito al Ministerio con competencia en materia de minas, el cual goza de las prerrogativas y privilegios de los cuales disfruta el Fisco Nacional. El Instituto tiene su sede en la ciudad de Caracas y podrá establecer oficinas en otras ciudades del país.

La organización, funcionamiento y dirección del Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), así como la normativa relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos deben ser establecidas por el Ejecutivo Nacional (art. 21).

B. Funciones

Las funciones del Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN) se enumeran en el artículo 20 de la ley Orgánica, en la forma siguiente:

> 1. Realizar estudios de cartografía geológica, geología ambiental, geología estructural, geología histórica y evolutiva, modelado numérico y simulaciones, adquisición, procesamiento y análisis mediante métodos geofísicos, muestreo y análisis geoquímico de laboratorio; aplicados en muestras de roca, sedimentos, suelo y aguas, ambiente, proyectos de obras civiles, gestión del territorio, energías alternativas y minería.
>
> 2. Identificar, evaluar y delimitar áreas prospecto y posibles yacimientos minerales mediante la integración del conocimiento en las áreas de su competencia.
>
> 3. Elaborar cartografía geológica, estructural, geofísica, geotécnica, geoquímica y temática en el ámbito geocientífico y de la

ingeniería, a escala regional y local, como parte fundamental en los planes de desarrollo nacional.

4. Cuantificación de recursos minerales y certificación de reservas.

5. Mantener actualizado la base de los recursos minerales a partir de la integración entre los datos generados por los desarrollos mineros activos en sus diferentes modalidades y los archivos históricos existentes en el territorio nacional.

6. Fomentar la investigación y protección del patrimonio geológico del país, incluyendo sitios de interés científico y cultural.

7. Implementar, gestionar, actualizar y preservar una base de datos geológica con información sobre rocas, sedimentos, estructuras geológicas y recursos geológicos minerales.

8. Fomentar prácticas responsables en la explotación de minerales, considerando aspectos ambientales y sociales a través de la consultoría ambiental.

9. Brindar consultoría a empresas mineras, entes públicos y comunidades sobre aspectos geológicos y mineros.

10. Generar las condiciones para un mejor desempeño de los estados y municipios, en temas relacionados con riesgos geológicos, prospección de agua subterránea, recursos mineroenergéticos y planes de ordenamiento territorial.

11. Efectuar la inteligencia tecnológica sobre nuestra tendencia en las técnicas de exploración, extracción, procesamiento de minerales, recuperación y remediación ambiental de ecosistemas y aprovechamiento de pasivos ambientales.

12. Impartir cursos, talleres y programas de formación en ciencias de la tierra y minería en los diferentes niveles de educación pública, promoviendo el estudio de las ciencias de la tierra y la importancia del manejo soberano del conocimiento.

13. Comunicar hallazgos y conocimientos geocientíficos al público en general y a la comunidad científica, mediante la actualización regular del Léxico Estratigráfico de Venezuela y publicaciones científicas en el Boletín de Geología y demás herramientas de divulgación periódica.

14. Desarrollar actividades conjuntas con instituciones de educación superior, personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que permitan el desarrollo conjunto de programas de investigación y de cooperación técnica que permitan promover el intercambio de conocimientos y tecnologías.

15. En conjunto con los Ministerios con competencia en materia de minas, y de ciencia, tecnología e innovación, definirán los planes de investigación geocientífica; así como, las modalidades de financiamiento para su ejecución.

16. Dictar las pautas necesarias para la participación y aporte de información al Banco Nacional del Dato Geocientífico-Minero por parte de operadores mineros, universidades, institutos de investigación, sociedades científicas, entes públicos y privados.

17. Manejar el volumen de datos geo científicos que permita distribuirlos de forma jerárquica, con criterios de confidencialidad y normalizados para evitar discrepancias en resultados y contenidos, gestionando la información geocientífica y minera del país.

18, Diseñar la Infraestructura de datos espaciales (IDE) conforme a estándares que regulen y garanticen la interoperabilidad de sus datos, y permita al usuario encontrar, visualizar, acceder y combinar la información según sus necesidades.

19. Desarrollar la metodología de carga de los datos y atributos, para su almacenado y manejo de datos geocientíficos.

20. Estandarizar lineamientos para la publicación de los productos temáticos asociados a las diferentes disciplinas de las ciencias de la tierra.

21. Implementar el sistema de información geocientífico que permita visualizar, acceder y descargar información para realizar diferentes tipos de análisis espacial.

22. Activar canales científicos de divulgación como revistas científicas y boletines informativos que permitan conocer los avances científico-técnicos en la actividad geocientífica nacional.

C. Administración

El artículo 21 de la Ley dispone que el mismo será dirigido y administrado por un Consejo Directivo integrado por un (1) Presidente y

cinco (5) Directores con sus respectivos suplentes, los cuales serán de libre nombramiento y remoción del Ministro de adscripción.

D. Patrimonio

El Patrimonio del Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), como lo indica el artículo 22, estará constituido por:

> 1. Los aportes que se le asignen en la Ley de Presupuesto para cada ejercicio fiscal.
>
> 2. Los ingresos que obtenga por cualquier concepto en el desarrollo de sus funciones y por la prestación de servicios, así como los productos y utilidades que se deriven de las operaciones que realice.
>
> 3. Las donaciones o legados realizados al Instituto, por parte de personas jurídicas o naturales
>
> 4. Los fondos provenientes de los acuerdos de asistencia financiera y de cooperación técnica que se celebren con personas u organismos nacionales o extranjeros de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Crédito Público.
>
> Debe precisarse sobre esta referencia a la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 (en cuyo artículo 127.e estaba el texto que ahora se copió en la norma de este artículo 22.4 de la Ley Orgánica de Minas), que la misma fue expresamente derogada hace dieciséis años, en 2010, por el artículo 171 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial Nº 39.465 de 14 de julio de 2010. La referencia, por tanto, es completamente errada y, además, inocua, porque en la última Ley Orgánica citada (que derogó la de Crédito Público) no hay referencia alguna a "acuerdos de asistencia financiera y de cooperación técnica."
>
> 5. Los demás ingresos que reciban por concepto de la realización de las actividades que le sean inherentes o cualquier otra que establezca la Ley.

4. El Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero

El artículo 12 de la ley Orgánica, además crea el Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero (BNDG), como un *servicio desconcentrado,* dependiente jerárquicamente del Ministerio con competencia en materia de minas, el cual debe ser el repositorio oficial de información geológica,

geofísica, geoquímica, geotécnica, geomática, minera y de índole geocientífico de Venezuela, en formato digital y analógico.

El Ejecutivo Nacional, mediante Decreto debe establecerlas normas que regirán su organización, funcionamiento y lineamientos.

5. El Fondo Nacional Minero

A. Organización como servicio desconcentrado

La Ley Orgánica regula otro *servicio desconcentrado* sin personalidad jurídica, dependiente del Ministerio con competencia en materia de minas, denominado Fondo Nacional Minero, el cual conforme al artículo 23, se indica que debe contar con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera sobre los recursos que le correspondan, y se regirá por lo dispuesto en la Ley y demás normativas aplicables en la materia. Su organización, estructura organizativa y el funcionamiento se deberá regular por el Ejecutivo Nacional.

B. Objeto y funciones del Fondo

Este Fondo Nacional Minero tiene por objeto procurar los recursos para para proyectos sociales y económicos a desarrollarse en las áreas donde se realiza la actividad minera. (art. 24)

El artículo 26 de la ley agrega que el Fondo Nacional Minero debe realizar las siguientes funciones:

1. Realizar las operaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto.

2. Administrar sus propios recursos.

3. Optimizar el rendimiento y utilización de los recursos que le fueren asignados.

4. Las demás que le sean otorgadas por el Ejecutivo Nacional.

C. Ingresos del Fondo

El Fondo Nacional Minero, como lo indica el artículo 25 de la Ley Orgánica, tiene los siguientes ingresos:

> 1. Los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional. Los ingresos que obtenga el Fondo por su propia gestión o administración.
>
> 2. Los ingresos que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuadas.

> 3. Los ingresos equivalentes hasta el uno por ciento (1%) de la producción bruta de los contratos de concesión, el cual será deducible de las regalías.

En este contexto, la "Producción Bruta,", tal como se define en el artículo 8.15 de la Ley Orgánica, es "el monto resultante de los ingresos totales por la venta de los minerales extraídos."

Para asegurar este financiamiento de este Fondo, en la Ley Orgánica se ha previsto una contribución parafiscal, al establecerse que en los acuerdos suscritos con la República, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas, sus órganos dependientes jerárquicamente o sus entes adscritos, se debe contemplar la obligación de aportar al Fondo Nacional Minero el monto equivalente hasta el uno por ciento (1%) de las ganancias brutas por concepto de operaciones mineras ejercidas por particulares constituidos en empresas mixtas o concesionarios, y hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) en el caso de mediana y pequeña minería, deducibles de las regalías, destinado al cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley y en los instrumentos que se creen para su funcionamiento y desarrollo.

El régimen presupuestario y de control fiscal del Fondo Nacional Minero, debe ser conforme con lo establecido en la normativa aplicable a la materia de la administración financiera del sector público y demás normas correspondientes.

6. El Resguardo Nacional Minero como órgano auxiliar del Ministerio

Conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica, el Resguardo Nacional Minero, que fue creado mediante la Ley de Minas de 1999 (arts. 89 ss.), tiene el carácter de "Órgano Auxiliar del Ministerio con competencia en materia de minas, en las funciones y competencias de protección, inspección, vigilancia y control de las actividades mineras que se desarrollen en el territorio nacional."

Ahora bien, habiéndose atribuido en la Ley Orgánica, directamente, a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (Sunamin), la competencia para "ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general" (art. 13), el carácter de órgano auxiliar del Resguardo Minero precisamente en esas funciones, parecería más bien que es órgano auxiliar de la Superintendencia y no directamente del Ministerio. Ello se refuerza, además, por la mención expresa que se hace en los numerales 1 y 2 del

artículo 14 de la Ley sobre las competencias de la Superintendencia Nacional de Actividades Mineras, que deben ejercerse "con el apoyo del resguardo nacional minero."

La Ley Orgánica, por otra parte, omitió hacer referencia al hecho de que el Resguardo Nacional Minero, si bien se lo concibe como órgano auxiliar del Ministerio con competencia en materia de minas, el mismo es ejercido por el Ministerio con competencia en materia de defensa, en particular, por órgano de la Guardia Nacional Bolivariana, todo lo cual, por sí solo plantea un conflicto de intereses e incompatibilidad con el hecho de que por ejemplo, una empresa militar como la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), pueda desarrollar actividades mineras.

El artículo 17, en relación con el Servicio de Resguardo Minero lo único que establece es que "será ejercido por el Estado venezolano, sometido a las normas de derecho público que le sean aplicables y a las responsabilidades administrativas, de salvaguarda del patrimonio público, penales y civiles que le corresponda." Y el órgano que dentro del Estado venezolano la ejerce, conforme lo indica la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (*Gaceta Oficial* No. 6508 de 30 de enero de 2020), es la Guardia Nacional Bolivariana, que es un componente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (arts. 22, 59) que está bajo la "dirección, supervisión y control de su respectivo Comandante General "(art. 61), al asignarle en su artículo 73.6, entre sus funciones, las de "ejercer actividades ante el ente rector como órgano de investigación penal, policía administrativa especial en materia de: resguardo nacional, *resguardo minero, guardería ambiental…".* Nada indica la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional cual es el "ente rector" referido en la norma, que es en la única en la cual se utiliza tal expresión.

Indica, además, el artículo 17 de la ley Orgánica de Minas, que el Ministerio con competencia en materia de minas debe adoptar las previsiones presupuestarias necesarias para el funcionamiento del Servicio de Resguardo Nacional Minero, el cual deberá contar con los recursos necesarios para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones y brindará al personal que lo conforma una formación técnica y especializada en las actividades mineras.

Por último, la Ley Orgánica asigna al Ejecutivo Nacional, la tarea de establecer las normas que deben regir la organización, funcionamiento, atribuciones y coordinación de los organismos, funcionarios y actividades para el ejercicio del Resguardo Nacional Minero. Allí deberá delinearse,

con precisión, las competencias de los Ministerios con competencia en materia de defensa, de minas y con la Guardia Nacional Bolivariana.

7. Registro Único Minero (RUM)

El Ministerio con competencia en materia de minas debe llevar el Registro Único Minero (RUM), que conforme al artículo 88 de la Ley tiene como función la administración y gestión de información de las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que desarrollen las actividades mineras.

En todo caso, a los fines del registro, los interesados deberán presentar ante el Ministerio con competencia en materia de minas la solicitud de inscripción o actualización, el cual, luego de este proceso emitirá un instrumento digital denominado "Certificado Electrónico Registro Único Minero (Ce-Rum)".

El registro es de carácter intransferible.

El procedimiento para el otorgamiento, vigencia, renovación o revocatoria del Registro Único Minero (RUM), como lo dispone el artículo 89 de la Ley, debe ser regulado por el Ministerio con competencia en materia de minas; el cual, además, puede dictar normas adicionales sobre la organización y el mantenimiento del registro, la obligación de notificar al autorizado en caso de transferencia u otras modificaciones relacionadas con el título minero, así como acerca de otros aspectos del procedimiento de registro, incluidas disposiciones sobre las tasas que puedan aplicarse.

Conforme al mismo artículo 89, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede revocar el Registro Único Minero (RUM), cuando culmine la vigencia de la actividad minera, por motivos de seguridad nacional, incumplimiento de contrato, su uso indebido, por orden judicial, así como en caso de legitimación de capitales.

Por último, debe indicarse que las personas que ejerzan la actividad minera, como se indica en el artículo 90 de la ley, deberán portar copia del certificado electrónico y presentarlo en la oportunidad que se le solicite.

En caso de los comercios y las joyerías deben colocar en la parte más visible de la fachada del establecimiento, un rótulo de su inscripción en el Registro Único Minero (RUM) con el código *Certificado Electrónico-Registro Único Minero* (CE-RUM).

IX. RÉGIMEN ECONÓMICO E IMPOSITIVO DE LA MINERÍA

1. La Regalía Minera

Ley Orgánica regula la ***regalía minera***, que es la cantidad que los titulares de derechos mineros deben pagar al Estado calculado sobre la producción bruta de mineral resultante de la actividad minera.

A tal efecto, el artículo 91 de la Ley dispone que, de las cantidades de minerales extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a un pago de regalía de hasta un trece por ciento (13%) sobre la producción bruta del mineral, calculado sobre el valor comercial del producto final.

Corresponde al Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, establecer los parámetros necesarios para el cumplimiento de esta obligación, considerando el tipo de mineral, las condiciones de explotación, el monto de la inversión, el valor del mineral en el mercado, alcance del plan de mitigación de daño ambiental, el alcance del plan de desarrollo social y las demás que determine el órgano regulador.

Conforme al artículo 92, esta regalía puede ser exigida por el Ejecutivo Nacional a las personas que desarrollen las actividades primarias, en dinero o en especie.

Cuando se trate de pequeña minería la determinación de la modalidad se debe hacer mediante Resolución dictada por el Ministerio con competencia en materia de minas; en cambio, en las demás escalas de la minería la modalidad de pago se determinará en el contrato respectivo.

En todo caso, mientras no la exigiere de otra manera, se entenderá que el sujeto activo, opta por recibirla en dinero, en cuyo caso, las personas que desarrollen las actividades primarias, deberán pagar el precio por la cantidad correspondiente.

Cuando el Ministerio con competencia en materia de minas decida recibir la regalía en especie, podrá utilizar los servicios de transporte, almacenamiento y entrega del mineral utilizados por las personas sujetas al pago de este derecho. Los servicios deberán ser prestados hasta el lugar que indique el órgano regulador.

El Ministerio con competencia en materia de minas, debe liquidar la regalía con la planilla o forma correspondiente, la cual debe ser enterada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la misma.

En cualquier caso, sea que el pago se realice en especie o en dinero, el monto de la regalía debe ser calculado según se determine en las normas

técnicas que se dicten al efecto, considerando el valor del mercado o valor convenido.

2. Ventajas Especiales

El artículo 93 de la Ley establece que en los contratos que se suscriban para realizar actividades primarias a la minería, se podrán establecer ventajas especiales a favor de la República, lo que en la práctica no es novedad alguna, pues en las cláusulas de los contratos de las concesiones mineras se venían estableciendo desde hace lustros.

En todo caso, en los referidos contratos, se deberá tomar en cuenta, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además de las condiciones ambientales y socioculturales.

3. Régimen Tributario Minero

Conforme al artículo 94 de la ley Orgánica, el régimen tributario en materia de minas está conformado "por los impuestos, tasas y contribuciones aplicables a la exploración, explotación, aprovechamiento, movilización, circulación, transformación y comercialización de los minerales regulados por esta Ley;" agregando la norma, que "se podrán crear sistemas simplificados de tributación o participar de aquellos existentes," aun cuando sin especificar la competencia específica para ello.

En todo caso, el régimen tributario sobre la minería puede decirse que se cambió radicalmente con la Ley Orgánica, desapareciendo los diversos impuestos que estaban en la legislación anterior (impuesto superficial, impuesto de explotación), que fueron sustituidos por un impuesto único a la minería.

A. Impuesto a la minería

De acuerdo con el artículo 95 de la Ley Orgánica, las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen las actividades primarias a las que se refiere la Ley, están sujetas al pago del impuesto a la minería, cuya alícuota es de hasta el seis por ciento (6%) sobre la base imponible correspondiente.

La Ley Orgánica le atribuye al Ministerio con competencia en materia de minas, previa opinión del Ministerio con competencia en materia de finanzas, fijar, se entiende mediante Resolución, la alícuota del impuesto a la minería, así como la fase del ejercicio de la actividad minera a partir de la cual debe ser aplicado, según se determine en cada contrato minero, dentro de los límites antes indiciados, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto, el tipo de mineral y los requerimientos de inversión de capital.

La base imponible del impuesto a la minería, como lo explica la norma, está conformada por el total de los *ingresos devengados mensualmente* por los sujetos pasivos de este impuesto, entendiendo como ingresos lo correspondiente al *valor de la producción bruta mensual*; lo que parece apuntar a la fase final del proceso de la minería que es la comercialización. Los ingresos devengados no admiten deducción alguna.

Sobre esta regulación de la "base imponible" del nuevo impuesto a la minería (art. 95), con la delegación al Ministerio competente en materia de minas incluida, para determinar la "fase" del ejercicio para la aplicación del impuesto, pero haciendo referencia a "los ingresos devengados mensualmente" pero referidos a la "valor de la producción bruta mensual," lo menos que se puede decir es que es realmente confusa, deslegalizando además la obligación tributaria en sí misma.

La Ley Orgánica, adicionalmente faculta al Ministerio con competencia en materia de minas, para modificar la alícuota, si existieran circunstancias extraordinarias que lo justifiquen.

Debe mencionarse que aun cuando no se indicó expresamente en las Disposiciones Derogatorias de la Ley Orgánica de 2026, en virtud su carácter orgánico (art. 203, Constitución), y al regular el régimen tributario de la minería con un impuesto único, en nuestro criterio, la Ley Orgánica derogó tácitamente lo dispuesto en la materia en leyes precedentes (art. 218, Constitución), incluida la Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero (dictada por la Asamblea Constituyente el 27 de diciembre de 2017 y publicada en *Gaceta Oficial* No. 42310 de 29 de diciembre de 2017).

B. Restricción a los bienes importados con beneficios fiscales

Siguiendo la orientación de la ley de Minas de 1999, el artículo 96 de la ley Orgánica dispone que las maquinarias y demás efectos que el titular del derecho minero importe, libre del pago de impuestos de importación para el uso exclusivo en las áreas otorgadas, no pueden enajenarse en ninguna forma, ni emplearse sin autorización del Ejecutivo Nacional, sino en las áreas para las cuales se hayan importado, así como tampoco podrán sacarse del país sin dicha autorización.

C. Exención de tributos

Las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades a las que se refiere la Ley Orgánica, conforme a su artículo 97. estarán exentas del pago de los siguientes tributos:

1. Impuesto a los Grandes Patrimonios.

2. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física.

4. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas.

5. Contribución especial prevista en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social.

Además, la misma norma dispone que las actividades mineras no están sujetas al compromiso de responsabilidad social establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, ni a tributos estadales o municipales.

Esto último, por supuesto, exigirá precisar cómo queda inserta esta exención en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales de acuerdo con la distribución de competencias en el marco del Estado Federal.

D. Beneficios tributarios en caso de Minerales críticos y tierras raras

La Ley Orgánica autoriza al Ejecutivo Nacional a establecer mediante Decreto, un régimen especial tributario que beneficie a las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades primarias o conexas destinadas a la explotación, aprovechamiento, transformación o refinación de minerales críticos y de tierras raras (art. 98).

Además, agrega la morma que las exportaciones de la producción proveniente de los procesos primarios o conexos sobre minerales críticos y tierras raras, están sujetas a un pago de impuesto, cuya alícuota podrá ser hast'a un cinco por ciento (5%) del valor bruto de la exportación.

En todo caso, el régimen especial tributario que se establezca estará condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos para su creación, los cuales deberán estar enmarcados en la ejecución de la inversión acordada, puesta en marcha de las operaciones mineras, garantía de permanencia de las operaciones mineras durante la vigencia del título minero o licencia otorgada, así como en la sostenibilidad ambiental de las actividades que se desarrollen.

En cuanto a las importaciones de bienes realizadas en el marco del régimen especial establecido, quedarán sujetas a las restricciones previstas en el artículo 96, antes indicadas.

X. RÉGIMEN DE LA INSPECCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA

1. Actuaciones de control

Como se dijo al inicio, la Ley Orgánica le asignó directamente a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) en el artículo 13, las funciones de control de la actividad minera, lo que reafirma el artículo 99 de la ley al asignarle a dicho Instituto Autónomo, la realización de la actividad de verificación, supervisión, control, inspección o fiscalización mediante auditoría en la sede del sujeto objeto de la actuación de control o en la propia sede de la administración, a fin de determinar la existencia de los incumplimientos a que se refiere la Ley o los establecidos por el Reglamento.

Se destaca que en todo el articulado de la Ley Orgánica esta es la única previsión (junto con el artículo 108 en el mismo sentido reactivo a infracciones) en la cual se hace referencia expresa al Reglamento de la Ley Orgánica, el cual, por lo demás, debe dictarse en un plazo de 180 días de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera de la ley.

2. El procedimiento administrativo de control

Las actuaciones de verificación, inspección o fiscalización a cargo de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) deben comenzar con la notificación de inicio de la actuación de control, en la cual se debe indicar la identificación del sujeto objeto de dicha actuación, la fecha de inicio y la identidad del o los funcionarios designados para la actuación (art. 100).

Dicha notificación debe además indicar el motivo de la verificación, inspección o fiscalización y en la misma se debe proceder a formular el requerimiento de la información que se estime conveniente para dar inicio a la actuación, así como de la información contentiva de los datos de identificación, residencia y contacto de las personas.

Todas las notificaciones que deban realizarse en un procedimiento de control deben practicarse por el medio electrónico o telemático aportado por el sujeto objeto de la actuación de control (art. 100).

De toda actuación de verificación, inspección o fiscalización, como lo exige el artículo 101 de la Ley, se debe levantar un acta, contentiva de las

actuaciones efectuadas, información requerida por la Administración, información consignada por la persona natural o jurídica, de carácter público o privado, nacional o extranjera, la información incorporada por la funcionaria o funcionario actuante, así como cualquier otra, información o incidencia que haga parte de las actividades de verificación, inspección o fiscalización, hasta su finalización.

Tanto las actas levantadas durante las actuaciones de control, como la información aportada durante las mismas, se consolidarán en un único expediente, debidamente foliado en estricto orden de incorporación de los documentos.

Por otra parte, conforme al artículo 102 de la Ley, cuando en el curso de las actividades de control, el funcionario actuante efectúe requerimientos de información al sujeto objeto de la actuación de control, éste dispondrá de un plazo máximo de ocho (8) días hábiles para entregarla a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN). El sujeto objeto de la actuación de control, puede solicitar prórrogas sucesivas, por el mismo plazo, para la consignación de la información mediante escrito contentivo de los motivos que le impiden satisfacer el requerimiento en el plazo antes indicado.

Tal solicitud se debe efectuar antes del vencimiento del plazo inicial o el de su prórroga, si fuere el caso, no pudiendo la suma de las prórrogas otorgadas excederse de veinticuatro (24) días hábiles.

3. Medidas preventivas temporales

Tal como se regula en el artículo 103 de la ley Orgánica, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), con ocasión del procedimiento de inspección, está autorizada para tomar las medidas preventivas que considere necesarias a los fines de asegurar y retener los bienes u otros efectos relacionados con la actividad, para evitar la consecución de ilícitos o la transgresión de la normativa que rige el sector minero.

En cuanto a las medidas preventivas temporales pueden ser: (i) la ocupación preventiva y control del área minera, y (ii) la retención de bienes u otros efectos.

Todas las medidas preventivas deben tener una duración máxima de seis (6) meses, prorrogable hasta por el mismo plazo por una única oportunidad, en caso de mantenerse la causa que dio origen.

A tales fines, el funcionario actuando en representación de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), debe levantar acta motivada, en la cual se debe dejar constancia de la medida preventiva aplicada, haciendo constar la cantidad, calidad y demás menciones de lo retenido o comisado. Esta acta se debe elaborar por duplicado y debe ser suscrita por el funcionario que practica la medida actuante y el representante del sujeto inspeccionado, a quien se le debe entregar el duplicado de la misma.

El original del acta se debe anexar al expediente que se conforme para la apertura del procedimiento administrativo tendente a determinar si hubo o no incumplimiento de la normativa que rige la actividad minera.

4. Terminación del procedimiento de control informe conclusivo

Las actuaciones de control, como lo exige el artículo 104 de la Ley, deben finalizar con un informe conclusivo del funcionario actuante, en el cual se debe exponer sucintamente:

> 1. Las actuaciones realizadas y las conclusiones a que ha llegado tras la verificación, inspección o fiscalización de la persona natural o jurídica, de carácter público o privado, nacional o extranjera.
>
> 2. El análisis de la información recolectada durante las actuaciones y su pertinencia en las mismas.
>
> 3. Los hechos o situaciones que pueden constituir ilícitos o infracciones conforme a la Ley, señalando la sanción que debe corresponder, de ser el caso, o la situación de conformidad respecto de los hechos o situaciones que han sido objeto de verificación, inspección o fiscalización, según corresponda.
>
> 4. Cualquier otra información necesaria, de carácter fático o jurídico, que ofrezca eficacia a las actuaciones realizadas.

Este informe conclusivo se debe notificar al sujeto objeto de la actuación de control, dándola por culminada.

Si el informe conclusivo advierte la presunción de la comisión de ilícitos o infracciones de la competencia de otros órganos o entes del Poder Público, o la presunción de la comisión de delitos competencia de la jurisdicción penal, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) debe ordenar su remisión, con sus anexos, al organismo competente. (art. 105).

5. Plazo máximo de la actuación de control

Conforme lo dispone el artículo 106 de la Ley, las actuaciones de control deben llevarse a cabo en el plazo máximo de treinta (30) días si se tratare de una verificación; de seis (6) meses en caso de una inspección, o de un (1) año en caso de una fiscalización. Vencido el plazo correspondiente, contado a partir de la notificación de inicio de la actuación de control, sin que se hubiere notificado el informe conclusivo, se debe dar por terminada la actuación y cerrado el expediente correspondiente.

En todo caso, la finalización resultante no será obstáculo para la apertura de una nueva actuación de control, que debe iniciarse y desarrollarse en los términos antes indicados del procedimiento, debiendo el auto que ordena la apertura de una nueva actuación de control, ser debidamente motivado.

Excepcionalmente, como lo dispone el artículo 107 de la Ley, cuando se determinare la existencia de dilaciones innecesarias o si la complejidad del asunto lo requiriera, pueden prorrogarse los plazos de actuación de control antes indicados, mediante acto motivado. Dicha prórroga puede otorgarse en el plazo de diez (10) días continuos, en el caso de las verificaciones, y un máximo de tres (3) meses, en caso de inspecciones o las fiscalizaciones.

XI. RÉGIMEN SANCIONATORIO

La Ley Orgánica de Minas establece un muy régimen sancionatorio, que amplía extensamente las regulaciones que sobre ello estaban en Ley de Minas de 1999 (arts. 109 ss.), regulando detalladamente, las faltas y sanciones administrativas, un tipo delictivo y las consecuencias de las sanciones, entre ellas el comiso.

1. Las faltas y sanciones de multa

A. Sanción por la explotación sin contrato

La explotación de minerales sin contar con la habilitación minera se debe sancionar con multa de hasta cien mil (100.000) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago (art. 113).

B. Sanción por retardo u omisión de informes

Conforme al artículo 114 de la Ley Orgánica, el retardo u omisión en la presentación de los planes o informes requeridos por el Ministerio con competencia en materia de minas o la Superintendencia Nacional de Actividad Minera (SUNAMIN), de conformidad con el ordenamiento jurídico, se sancionará:

1. Con multa de quinientas (500) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, cuando se presenten los informes fuera del lapso legalmente establecido.

2. Con multa de un mil (1.000) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, en los casos en que se hubieren omitido la presentación de los informes.

C. Sanción por la declaración no oportuna de tributos

El artículo 116 de la Ley dispone que quien omitiere presentar las declaraciones de impuestos exigidas por la Ley o las presentare fuera del lapso legalmente establecido, será sancionado con multa de quinientas (500) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago y de acuerdo con el régimen sancionatorio señalado en el Código Orgánico Tributario.

D. Sanción por falta de notificación de Minerales diferentes a los autorizados

Las personas naturales o jurídicas autorizadas para el ejercicio de las actividades primarias previstas en la Ley, que no notifiquen al Ministerio con competencia en materia de minas el descubrimiento de minerales diferentes a los otorgados por la habilitación minera, se sancionarán por cada día de retardo desde la fecha del descubrimiento hasta la fecha en que se imponga la sanción, con multa entre mil (1000) veces a diez mil (10.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago. La multa se debe calcular en función de la escala de la actividad minera. (art. 117).

E. Transporte sin la Guía

Como lo indica el artículo 118 de la Ley, en caso de circulación de minerales o movilización de maquinarias, equipos, insumos o fondos vinculados a la actividad minera otorgada, sin la correspondiente guía de circulación o movilización, la sanción será de multa de hasta un mil (1.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

F. Falta de inscripción ante el Registro Único Minero (RUM)

El artículo 119 de la Ley dispone que quienes realicen actividades mineras sin haberse inscrito ante el Registro Único Minero (RUM) serán sancionados con multa de hasta Quinientas (500) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, y el comiso de efectos empleados para realizar la actividad.

G. Sanción por la obstaculización de actuaciones

Conforme al artículo 120 de la Ley, quienes obstaculicen las fiscalizaciones, inspecciones, medidas preventivas y cualquier otra actividad que instruya la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera en el marco de su competencia, serán sancionados con multa de hasta de cinco mil (5.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

H. Uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente

Las personas naturales o jurídicas que durante la actividad minera utilicen sustancias nocivas que degraden y perturben el medio ambiente, conforme lo dispone el artículo 121 de la Ley, serán sancionados con multa entre un mil (1.000) a cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.

La multa establecida en este artículo no excluye la imposición de cualquier medida administrativa o sanción no pecuniaria.

I. Sanción por invasión de concesión ajena

Dispone el artículo 122 de la Ley que cuando en el curso de una explotación se invadiere dolosamente una concesión ajena y se extrajeran minerales, el infractor será sancionado con multa de un mil (1.000) veces al equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela.

Esta multa no excluye la imposición de cualquier medida administrativa o sanción no pecuniaria.

J. Sanción por faltas en la formación de los expedientes

Adicionalmente, el artículo 115 la Ley Orgánica estableció una sanción dirigida a los funcionarios que por negligencia en el ejercicio de sus funciones incurran en deficiencias en la sustanciación de los expedientes administrativos atinentes a las actividades mineras reguladas en la Ley, quienes en tal caso serán sancionados con multa de veinte (20) a cien (100) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, sin perjuicio de las sanciones previstas en otras leyes aplicables.

K. Agravantes de las Multas

Las multas establecidas en la Ley, como lo indica su artículo 123**,** se duplicarán, en los casos siguientes:

1. Cuando se realice la explotación en un área bajo régimen de administración especial de protección ambiental.

2. La concurrencia de dos o más infracciones, caso en el cual se duplicará la de mayor gravamen.

3. La reincidencia en la comisión de las infracciones.

4. En caso de que el perjuicio para el fisco exceda de la cantidad de cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

2. Tipo delictivo: Ejercicio ilegal de las actividades mineras

El artículo 124 de la Ley Orgánica, aparte de las sanciones administrativas de multa antes indicadas, establece un tipo delictivo con sanción de prisión, para las personas naturales, así como los socios y directores de las personas jurídicas, bien sean de carácter público, privado

o mixta, nacional o extranjera, que por sí o por interpuesta persona, promuevan, inciten y realicen las actividades primarias, conexas o auxiliares a las que se refiere la Ley, sin contar con los correspondientes contratos y títulos establecidos, en cuyo caso serán penadas con prisión de seis (6) meses a diez (10) años.

En el caso que las actividades señaladas en la Ley sean desarrolladas en área bajo régimen de administración especial de protección ambiental, la pena aplicable será de prisión de diez (10) a quince (15).

3. Consecuencia de las sanciones

A. Comiso de Mineral y de bienes

Los minerales declarados como estratégicos, provenientes de una actividad minera ilícita, conforme lo dispone el artículo 125 de la Ley, serán objeto de comiso.

Por otra parte, conforme al artículo 126 de la Ley Orgánica, los bienes muebles, maquinarias, equipos, instrumentos y demás objetos empleados en la explotación, almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio en la actividad minera, así como los minerales, sustancias y sus productos derivados, obtenidos en contravención a las disposiciones de la Ley, una vez culminado el procedimiento sancionatorio correspondiente, poden ser comisados; sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones civiles, penales y administrativas a que haya lugar.

En todos estos casos, cuando el acto administrativo emanado del Ministerio con competencia en materia de minas declare con lugar el decomiso de los bienes u otros efectos previamente retenidos, los mismos se deben adjudicar al Fisco Nacional de conformidad con la Ley que rige la materia, y se debe hacer la respectiva notificación al Ministerio con competencia en materia de economía o al ente correspondiente (art. 127).

Sin embargo, cuando el comiso haya sido declarado sin lugar, el órgano competente debe devolver al propietario los bienes u otros efectos que tenga en su poder, en el estado en que se hallaren. En caso de pérdida, daño o deterioro de lo retenido, por causa imputable al funcionario encargado de su custodia, el propietario tendrá derecho a ser indemnizado (art. 128).

Por último, dispone el artículo 129 que cuando los objetos retenidos sean armas, sustancias explosivas o sus accesorios, el funcionario competente debe dar aviso de inmediato al Ministerio con competencia en materia de defensa y debe remitir las actuaciones al Ministerio Público.

B. Suspensión de trabajos

Conforme al artículo 130 de la Ley Orgánica, en los casos de infracción a las disposiciones de la misma, el Ministerio con competencia en materia de minas puede ordenar, además, la suspensión por un plazo máximo de seis (6) meses, de todas o algunas de las actividades que se estén realizando, de acuerdo con la gravedad de dicha infracción.

Todas las sanciones anteriores se deben aplicar sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas que la infracción origine, de las medidas policiales que deban tomarse para impedir la infracción o para restituir la situación legal infringida y de las sanciones establecidas en otras leyes. (art. 131)

4. El procedimiento para la imposición de sanciones

A. Inicio del procedimiento sancionatorio

Conforme al artículo 108 de la Ley Orgánica, el procedimiento sancionatorio estará a cargo de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), a la cual corresponde ordenar el inicio del procedimiento administrativo para la imposición de sanciones cuando de las actuaciones de control se determinare la existencia de los incumplimientos o infracciones previstas en esta Ley o en su Reglamento.

A tal efecto, conforme al artículo 109 de la Ley, el procedimiento sancionatorio debe iniciarse mediante auto de apertura, en el cual se deben indicar expresamente los incumplimientos e ilícitos determinados con ocasión de una actuación de control, así como las sanciones administrativas que correspondieren en cada caso.

Dicho auto de apertura debe notificarse al interesado, advirtiéndole, además sobre el inicio del procedimiento sancionatorio y otorgándole un lapso de diez (10) días hábiles para presentar un escrito de descargo, en el cual debe exponer sus argumentos y promover sus pruebas, alegando los hechos que considere relevantes para ejercer su defensa. La notificación se debe acompañar del informe conclusivo antes referido en los procedimientos de control, si el mismo no hubiere sido aún notificado a la organización (art. 109)

B. Sustanciación del procedimiento

Iniciado el procedimiento, como lo indica el artículo 110 de la Ley, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), mediante auto, debe ordenar la apertura del correspondiente expediente

administrativo del asunto, al cual se deben incorporar inmediatamente, cualquier documento que corresponda.

Concluido el plazo para descargos, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), sin necesidad de nuevas notificaciones, debe proceder a evacuar las pruebas promovidas, dentro del lapso de diez (10) días hábiles siguientes.

Cuando, para la mejor resolución del asunto, el funcionario sustanciador deba requerir de otras autoridades u organismos documentos, informes o antecedentes en su poder o emitidos por dicho organismo, podrá suspender el procedimiento y proceder de conformidad con los artículos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (art. 111).

C. Decisión del procedimiento

Concluida la evacuación de pruebas, o vencido el plazo para su evacuación, el artículo 112 otorga a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), un plazo de hasta veinte (20) días hábiles para dictar un acto administrativo en el cual debe resolver, según corresponda, la imposición o no de sanciones, respecto de las situaciones y períodos objeto de actuaciones de control que dieron origen al procedimiento sancionatorio, así como todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Dicho acto administrativo se debe notificar al interesado, por el medio electrónico o telemático señalado en la Ley, la cual debe contener el texto íntegro del acto administrativo o anexarse a ésta una copia del mismo, y advertir expresamente que, contra el acto administrativo, el interesado puede interponer demanda de nulidad ante los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Nueva York, abril 2026

SEGUNDA PARTE

NUEVAS REGLAS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN VENEZUELA

MAURICIO R. PÉREZ PERNÍA

Profesor-Investigador de la Universidad Católica del Táchira
Miembro del Consejo Directivo de la
Red Iberoamericana de Derecho Minero
Miembro del Consejo Directivo de la
Asociación Venezolana de Derecho Administrativo
Vicepresidente País para Venezuela de la
Alianza Minera de América Latina
perniareyes@ucat.edu.ve

I. INTRODUCCIÓN

La actividad minera en el territorio que actualmente corresponde a Venezuela ha estado sujeta, desde los comienzos del periodo hispánico, a regulaciones jurídicas. En este sentido, la Capitulación de los Welser, emitida el 27 de marzo de 1528[1], representa el primer instrumento contractual que establece normas para el ejercicio de la minería, aludiendo a la propiedad de las minas y ordenando la regulación de recursos humanos y técnicos, las obligaciones tributarias vinculadas a dicha actividad, así

[1] Capitulación de los Welser, Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico. Puede verse en Piñero, Jesús, *Venezuela documentos para su estudio*. Luis Felipe Capriles Editor, Caracas, 2021, pp. 23-27.

como el tratamiento otorgado a la población indígena que pudiera involucrarse en estos procesos. Esta "licencia minera" del derecho castellano es el origen remoto de la legislación de minas en Venezuela.

Actualmente, la Ley Orgánica de Minas de abril de 2026[2] constituye –a su vez– la vigésimo primera legislación destinada a regular la actividad minera en la era republicana venezolana[3]. Esta normativa marca un cambio respecto a los últimos 27 años, por cuanto no es resultado de una Ley Habilitante, siendo aprobada por unanimidad de la Asamblea Nacional. En conjunto, desde la capitulación de los Welser a la actualidad, suman aproximadamente 500 años de regulación minera.

La entrada en vigencia de esta nueva ley está precedida por cambios en la organización administrativa nacional del sector minero tanto a nivel de la Administración central como de la descentralizada funcionalmente, además de nuevas licencias emitidas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América en materia minera. En efecto, la reorganización de la institucionalidad minera nacional se produce mediante Decreto N° 5.239, del 4 de febrero de 2026, mediante el cual crea el Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas[4], así como por el Decreto Presidencial Nº 5.266 del 6 de marzo de 2026 que ordena la fusión por absorción de las empresas del Estado Corporación Venezolana de Minería, S. A. (CVM) y la Compañía General de Minería de Venezuela (Minerven)[5], siendo la primera de ellas la figura organizativa subsistente, actividad en ejercicio de la potestad organizativa que crea interrogantes sobre los efectos de una licencia emitida a una entidad extinta.[6]

Además, las licencias 51 primero y luego las 51A (que sustituye a la 51), 54 y 55 de la OFAC del 6 de marzo la primera y del 27 del mismo mes

---

2 *Gaceta Oficial* N° 7.020 Extraordinario, del 16 de abril de 2026

3 La primera legislación de Venezuela es el *Código de Minas* de 1854, inspirada en la Ley de Minas francesa de 1810. Puede verse, entre otros, Duque Sánchez, José Román, *Manual de Derecho Minero Venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1966, p. 24.

4 *Gaceta Oficial* N° 43.310 del 4 de febrero de 2026.

5 *Gaceta Oficial* Nº 6.994 Extraordinario, de fecha 6 de marzo de 2026

6 Ramos Marín, Francisco, *Problemas estructurales de las licencias mineras OFAC en el entorno legal venezolano*. Blog de Derecho y Sociedad. Puede consultarse: https://www.derysoc.com/problemas-estructurales-de-las-licencias-mineras-ofac-en-el-entorno-legal-venezolano/ Consulta en línea del 8 de abril de 2026.

de 2026 las siguientes tres, autorizan determinadas transacciones relacionadas con oro y otros minerales de origen venezolano. En efecto, la Licencia General 51A "que autoriza determinadas actividades que involucran minerales de origen venezolano, incluido el oro"; la Licencia General 54 "que autoriza el suministro de ciertos artículos y servicios para operaciones mineras en Venezuela"; y la Licencia General 55 "que autoriza las negociaciones y la celebración de contratos contingentes para ciertas inversiones en el sector minero de Venezuela"[7], representan una flexibilización en las sanciones, restricciones o prohibiciones por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América respecto de las operaciones sobre –y la comercialización de– minerales explotados en el país, a lo que se añade la Aclaratoria N° 1247 del 31 de marzo de 2026 que proporciona orientaciones para la participación de personas no son estadounidenses en el sector minero venezolano. En ella, la OFAC establece que la intervención en transacciones permitidas por las licencias relacionadas con petróleo, gas y minería no representa un riesgo de sanciones, siempre que se respeten rigurosamente los términos estipulados en dichas autorizaciones.[8]

Con la primera Licencia 51 mencionada y sustituida por la 51A, las operaciones en esta materia, particularmente en oro venezolano, parecen concretarse con el envío un cargamento de este mineral a los Estados Unidos de América valorado en cien millones de dólares al comerciante de materias primas a Trafigura, de acuerdo con fuentes especializadas[9], trasnacional de la cual también se señala que ofrece a Venezuela un programa de abastecimiento responsable de oro, que tiene como objetivo

---

7 Puede verse en: Office of Foreign Assets Control, *Issuance of New and Amended Venezuela-related General* Licenses. https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20260327_33 Consulta en línea el 8 de abril de 2026.

8 Puede verse en: Office of Foreign Assets Control, *1247. Do non-U.S. persons face sanctions risk for engaging in transactions authorized by General Licenses (GL) 46B, 51A, and 52?* https://ofac.treasury.gov/faqs/1247 Consulta en línea el 8 de abril de 2026.

9 "Venezuela vendería hasta 1.000 kilogramos de oro a Trafigura en acuerdo con EE. UU." Puede verse en: https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/venezuela/venezuela-venderia-hasta-1000-kilogramos-de-oro-a-trafigura-en-acuerdo-con-eeuu / Consulta en línea el 8 de abril de 2026. También en: "EE.UU. recibe primer cargamento de oro venezolano en nueva etapa de cooperación económica, informó Doug Burgum", que puede verse en: https://www.eluniversal.com/economia/228403/eeuu-recibe-primer-cargamento-de-oro-venezolano-en-nueva-etapa-de-cooperacion-economica-informo, Consulta en línea el 8 de abril de 2026.

"(…) mejorar los estándares del sector minero oficial de Venezuela, para que eventualmente sea aceptable en los mercados internacionales"[10].

Por otra parte, además de los precedentes señalados, el procedimiento legislativo seguido para la Ley Orgánica de Minas por la Asamblea Nacional estuvo caracterizado por una restringida consulta pública del proyecto[11] y por diversos comunicados de organizaciones gremiales[12] y de la sociedad civil quienes publicaron sus observaciones por portales

---

10 Puede verse en Reuters: *Trafigura to help Venezuela's Minerven develop a responsible gold-sourcing programme* https://www.reuters.com/sustainability/land-use-biodiversity/trafigura-help-venezuelas-minerven-develop-responsible-gold-sourcing-programme-2026-03-16/ Consulta en línea el 8 de abril de 2026.

11 Al respecto, los portales oficiales de noticias del Estado venezolano reportan consultas públicas en Complejo Industrial Minero Domingo Sifontes con dos asambleas, la primera con trabajadores, alianzas mineras y empresarios del sector y la segunda con la comunidad minera de Belén II, en El Callao, Puede verse en: Correo del Orinoco, https://www.correodelorinoco.gob.ve/consulta-publica-ley-de-minas-integra-a-comunidades-de-bolivar/ Consulta en línea del 10 de abril de 2026. Por su parte, se reporta la consulta pública en El Terminal de Embarque Hugo Chávez Frías, perteneciente a la empresa estatal Carbones del Zulia, S. A., de acuerdo al portal de Últimas Noticias que puede verse en: https://ultimasnoticias.com.ve/politica/participaron-450-mineros-del-zulia-en-consulta-publica-de-la-ley-de-minas/. Así mismo, se reporta la Consulta Pública en la Gobernación del Estado Táchira el lunes 23 de marzo de 2026, de acuerdo con el Diario La Nación, que puede verse en: https://lanacionweb.com/regional/consulta-del-proyecto-de-ley-de-minas-busca-territorializar-el-debate-y-accion-de-la-normativa/ Consulta en línea del 10 de abril de 2026. Todas estas consultas se realizaron en sedes de órganos y entes públicos como empresas del Estado y Gobernaciones. No se reportan consultas realizadas en otras dependencias o instalaciones privadas, universitarias, gremiales o en otros lugares de acceso público.

12 Puede verse "Análisis de la propuesta de Ley Orgánica de Minas desde la perspectiva del Proceso Tecnológico Minero" Nota de Prensa N° 03-2026 de la Sociedad Venezolana de Ingenieros de Minas y Metalúrgicos SVIMM. Puede verse en su cuenta en la red social X, en https://x.com/i/status/2039485314729754986 Consulta en línea del 10 de abril de 2026. Al respecto el New York Times señaló que: "Mónica Martíz, dirigente de la mayor organización civil de ingenieros de minas de Venezuela, dijo que los ingenieros de minas estaban consternados por el hecho de que los legisladores venezolanos hubieran elaborado la ley sin contar con su opinión." En *Venezuela aprueba una nueva ley para abrir la minería a los inversionistas extranjeros*, puede verse en: https://www.nytimes.com/es/2026/04/09/espanol/america-latina/venezuela-mineria-inversion-extranjera-ley.html Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

digitales de medios de prensa[13], redes sociales[14] y páginas web[15], sin evidencia de ser consideradas por la comisión correspondiente del órgano legislativo[16], luego de la remisión del proyecto de ley y su exposición de motivos por parte del Ejecutivo Nacional el 9 de marzo de 2026[17] a la Asamblea Nacional.

La presente Ley, además, se produce en un contexto internacional caracterizado por el reconocimiento creciente de la relevancia actual y futura de los minerales, fuera de los círculos especializados. En este entorno, términos como transición energética y tecnológica[18],

---

13 En la prensa digital Versión final del 24 de marzo de 2026, se publica la nota *Hay un peligro con la Ley de Minas y las ONGs piden revisarla para evitar más daños ambientales en la Amazonia*. https://diarioversionfinal.com/politica-dinero/hay-un-peligro-con-la-ley-de-minas-y-las-ongs-piden-revisarla-para-evitar-mas-danos-ambientales-en-la-amazonia/#google_vignette Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

14 En la cuenta de la red social *Instagram* de la Revista SIC se publicó la siguiente nota: "Ley Orgánica de aminas 22 organizaciones advierten sobre los riesgos del proyecto discutido en Venezuela". Puede verse https://www.instagram.com/p/DW1V4XRDuZX/?igsh=bDczOW45aml3aHVz Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

15 En el portal de la organización PROVEA se lee "El proyecto de Ley Orgánica de Minas institucionaliza el ecocidio y el blanqueo del «Oro de Sangre» en Venezuela" lo que también replica, entre otras, la organización SOSOrinoco en el siguiente enlace: https://www.instagram.com/p/DWO5pGEjIWt/?igsh=MXF2Yno4bzVjN3hhaA %3D%3D Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

16 No obstante, en la cuenta oficial de la Asamblea Nacional en la red social X, se señala el día 8 de abril de 2026 declaraciones del Presidente de la Comisión Permanente de Energía y Petróleo, diputado Orlando Camacho, refiriéndose al Proyecto de Ley Orgánica de Minas, que "(…) tras más de nueve sesiones de trabajo y un intensivo debate público, que ha incluido a más de 50 actores del sector (…) el espíritu de la ley está enmarcado en el consenso." Puede verse en: https://x.com/i/status/2041889642429985157 Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

17 Puede verse en: ANTV Venezuela, *Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional de Venezuela - Lunes 09 de marzo de 2026*. Canal de YouTube https://www.youtube.com/watch?v=K4AhjqfDz7Y Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

18 Epstein, Alex, *Un futuro fósil*, Crítica, Bogotá, 2023.

geopolítica[19], cuarta revolución industrial[20], tierras raras[21] y minerales fundamentales, esenciales, críticos[22] o estratégicos[23] resultan básicos. De manera que los depósitos y yacimientos venezolanos se incorporan a esta dinámica global con una nueva normativa que establece disposiciones para la inversión, contratación y fiscalidad en un mercado que debe adaptarse a los conflictos y acciones militares que impactan las cadenas de suministro[24].

Finalmente, la Ley Orgánica de Minas se suma a la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica para la Celeridad y

---

19 Pueden verse: Rodríguez, Yago, *Por un pedazo de tierra*, Deusto, Barcelona, 2024. También a Fernández de Soto, Guillermo y Rugeles, Andrés, *América Latina en el mundo*, Planeta, Bogotá, 2024.

20 Zamora Roselló, María, *Materias primas fundamentales para la cuarta revolución industrial*. Atelier. Barcelona, 2025. https://doi.org/10.71237/qEnjc7F0

21 Jiménez Villanueva, Erik y Tello Barragán, Jorge, *Las tierras raras de América Latina: entre el extractivismo y la transición energética dependiente*. LREL 2025. Disponible en: https://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/57665 Consulta en línea del 11 de abril de 2026.

22 Hernández G., José Ignacio. 2025 "El Derecho a Regular Minerales críticos y El régimen Internacional De Inversiones: Una Perspectiva Desde Hispanoamérica". *Derecho & Sociedad,* Nº 65 (diciembre):1-20. https://doi.org/10.18800/dys.202502.017.

23 Al respecto, en la Ley Orgánica de Minas, el legislador venezolano establece un conjunto de definiciones legales en su artículo 8 que incluye, entre otros, la de "Minerales Estratégicos". Sin embargo, el artículo 98 de la misma Ley se regulan incentivos para la explotación y beneficio de los "Minerales críticos y tierras raras" sin que tales recursos estén definidos en el artículo correspondiente ni tiene prevista la ley alguna disposición que señale sobre tales consideraciones o sobre su declaratoria. Al respecto debe decirse que un mineral puede ser crítico para un país, estratégico para otro, prioritario para un programa industrial, esencial para una tecnología, y fundamental para una cadena de suministro, sin que eso lo convierta directamente en la misma categoría jurídica o económica. Esta deficiencia en la técnica legislativa puede ser complementada con el establecimiento de un listado de minerales y materiales críticos y otro sobre minerales y materiales estratégicos, para lo cual se pueden tener a la vista, entre otros, el creado por el Departamento de Industria, Ciencias y Recursos del Gobierno de Australia, que puede verse en el siguiente enlace: https://www.industry.gov.au/publications/australias-critical-minerals-list-and-strategic-materials-list Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

24 Ovalle, Roberto, *et. al.*, *Minerales críticos para la transición verde: una mirada desde la seguridad*. Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2024. Puede verse en: https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2024/mineralesceiuc-1.pdf Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

Optimización de Trámites Administrativos, en una anunciada agenda legislativa para el año 2026 que tratará diversas materias en la que, al menos, una de ellas se vincula con la materia aquí tratada como la Ley contra el Cambio Climático[25].

El presente documento tiene por objeto exponer algunos comentarios sobre los aspectos jurídicos más relevantes de esta nueva ley para la minería en Venezuela. Para una mejor comprensión de lo señalado, se dividirá en parte, a saber: antecedentes inmediatos de la Ley Orgánica de Minas de 2026 (II), La nueva Ley Orgánica de Minas (III), y; Conclusiones (IV).

II. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026

Tal como se mencionó en la introducción de este estudio, la legislación minera venezolana hunde sus raíces en el periodo hispánico, previo a los acontecimientos que dieron lugar a la República durante la primera mitad del siglo XIX. No obstante, fue en la era republicana cuando se incrementó significativamente la cantidad de códigos y leyes en esta materia, especialmente al compararla con otras materias reguladas desde 1830 hasta la actualidad, alcanzando un total de veintiuna (21) según lo señalado anteriormente.

En este contexto, son dos las leyes que estuvieron simultáneamente en vigencia antes de la Ley Orgánica de Minas de 2026 para el sector minero y que son el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999[26] (en adelante LM) y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015[27] (en adelante DLOME). Esta legislación se desarrolló mediante el Reglamento General de la Ley de Minas de 2001[28] y el Reglamento parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, sobre

---

25 "Parlamento aprueba Plan Básico Legislativo 2026-2027". Puede verse en: https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/parlamento-aprueba-plan-basico-legislativo-2026-2027 Consulta en línea del 10 de abril de 2026.

26 *Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extraordinario, de fecha 28 de septiembre de 1999.

27 *Gaceta Oficial* Nº 6.210 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2015.

28 *Gaceta Oficial* Nº 37.155 del 9 de marzo de 2001

las Brigadas Mineras de 2025[29] respectivamente. Estos decretos-leyes se han derogado por expresa disposición de la Ley Orgánica de Minas.

Durante la vigencia de estas leyes la actividad minera venezolana se desarrolló en *primer lugar*, mediante las concesiones de exploración y subsiguiente explotación, autorizaciones de Explotación para el ejercicio de la Pequeña Minería, la creación de mancomunidades mineras y autorizaciones para la minería artesanal[30] de acuerdo con la LM. En este instrumento legal, la figura de la concesión de exploración y subsiguiente explotación –con los certificados mineros en cada etapa– fue el instrumento más relevante como título habilitante para acceder al mineral. Se destaca que el régimen tributario estuvo compuesto por dos tipos de impuestos, a saber: el impuesto superficial por cada hectárea de área otorgada, el cual se causaba a partir del cuarto año de otorgamiento del derecho respectivo y que debía pagarse por trimestres vencidos dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de cada trimestre[31] y el impuesto de explotación que se causaba desde la extracción del mineral y se pagaba dentro los primeros quince (15) días continuos del mes siguiente al de la extracción y podía ser recabado, a opción del Ejecutivo Nacional, en dinero o en especie, además de estar sujeto a diferentes alícuotas según fuese el mineral y su presentación[32], establecidas en la misma Ley.

En *segundo lugar*, el DLOME, desechó la figura de las concesiones mineras y optó, sobre la base de la declaratoria de reserva, las figuras de las empresas mixtas[33] y las alianzas estratégicas[34]. Así mismo creó la figura

---

29 *Gaceta Oficial* N° 43.075 de fecha 24 de febrero de 2025.

30 Artículo 7 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

31 Artículo 90 ordinal 1° del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

32 Artículo 90 ordinal 2° del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

33 Como, por ejemplo, la Empresa Mixta entre CVG Compañía General de Minería de Venezuela, C.A., (Minerven) y la Empresa Marilyns Proje Yatirim, S.A. bajo la forma de Sociedad Anónima, denominada Empresa Mixta Sociedad Anónima Minería Binacional Turquía- Venezuela (MIBITURVEN, S.A.), autorizada mediante Decreto N° 3.598, y la Empresa Mixta entre Carbones del Zulia, S.A., y la Empresa Glenmore Proje lnsaat S.A., bajo la forma de Sociedad Anónima, denominada Sociedad Anónima Carbones de Turquía - Venezuela (CARBOTURVEN S.A.), cuyos actos de creación se publicaron en la Gaceta Oficial N° 41.472 de fecha 31 de agosto de 2018.

34 Artículo 10 DLOME.

de las brigadas mineras[35] y los contratos de servicios[36] para las personas que realicen las actividades primarias. Además, se incorpora la figura de la regalía y se mantiene, pero con cambios sustantivos, las ventajas especiales pues, en la LM tenían como propósito el ofrecimiento por parte de los particulares, en la oportunidad de solicitar una concesión minera, prestaciones en materia de suministro de tecnología, abastecimiento interno, provisión de infraestructura, dotación social, obligaciones de entrenamientos capacitación, formación y especialización geológico-minera, entre otras[37]; en cambio en el DLOME solo se circunscribe a la contraprestación económica mediante alícuotas que se establecían según la naturaleza y magnitud del proyecto minero, al momento de transferirle los derechos mineros a la empresa que se ocuparía de las actividades primarias[38].

Otra previsión de la legislación minera de 2015 se refiere a la comercialización de minerales, pues se establecía la obligatoria venta y entrega al Banco Central de Venezuela y este podía autorizar, la venta y/o entrega de cada mineral a una entidad distinta, en los términos que a tales efectos se estableciera[39]. Finalmente, se crearon un Registro Único Minero[40] y un Fondo Social Minero[41].

Derivados del DLOME, se publicaron diversos actos administrativos, como el decreto de creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco[42] (AMO)[43], los decretos sobre declaratorias de uso minero de áreas comprendidas dentro de la mencionada zona y la

35 Artículo 25 DLOME.

36 Artículo 26 DLOME.

37 Artículo 35 LM.

38 Artículo 29 DLOME

39 Artículo 31 DLOME.

40 Artículo 41 DLOME.

41 Artículo 42 DLOME.

42 Decreto presidencial N° 2.248 mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco", publicado en la *Gaceta Oficial* N° 40.855 de fecha 24 de febrero de 2016.

43 Hernández-Mendible, Víctor, "El arco minero del Orinoco y su incompatibilidad con la Opinión Consultiva 23/17, sobre medio ambiente y derechos humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, N° 18 agosto-octubre de 2018.

consecuente transferencia de competencias del Ejecutivo Nacional[44] a entes descentralizados institucionales o empresariales, del derecho al ejercicio de las actividades primarias de exploración y explotación de los minerales declarados estratégicos, así como también resoluciones sobre nuevas demarcaciones territoriales[45] y respecto de las Normas sobre el Régimen de Comercialización Externa de Oro, dictadas por el Banco Central de Venezuela[46].

De este modo, los actos sublegales dictados con ocasión del DLOME dieron lugar a la creación de una compleja estructura de actos administrativos sujetos a publicidad, así como de otras actuaciones de naturaleza contractual o autorizatoria como las alianzas estratégicas[47], las brigadas mineras y otros contratos cuya característica resaltante es su

---

44 Decretos presidenciales N° 3.188 y N° 3.189, respectivamente, publicados en la *Gaceta Oficial* N° 41.294 de fecha 6 de diciembre de 2017. El Decreto presidencial N° 3.607 publicado en Gaceta oficial N° 41.477 del 7 de septiembre de 2018, Decreto presidencial N° 4.660, mediante el cual se transfiere a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), el derecho al ejercicio de las actividades primarias de exploración y explotación del Mineral Magnesita; Decreto N° 4.661, mediante el cual se transfiere a la Corporación Venezolana de Minería, S.A., (CVM), el derecho al ejercicio de las actividades primarias de exploración y explotación del Mineral Oro; Decreto N° 4.662, mediante el cual se transfiere a la Corporación Venezolana de Minería, S.A. (CVM), el derecho al ejercicio de las actividades primarias de exploración y explotación del Mineral Casiterita, publicados en la *Gaceta Oficial* N° 42.340 del 18 de marzo de 2022.

45 Resolución N" 0015, de fecha 25 de julio de 2018 mediante la cual se determinan las áreas geográficas en las cuales la Corporación Venezolana de Minería, S.A. (CVM) realizará las actividades previstas en el Artículo 1 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y Demás Minerales Estratégicos, una vez que el Ejecutivo Nacional le transfiera el derecho al ejercicio de las mismas, publicada en *Gaceta Oficial* N° 41.477 del 7 de septiembre de 2018.

46 Resolución 21-01-24 del Banco Central de Venezuela publicada en la G*aceta Oficial* N° 42.066 de fecha 10 de febrero de 2021.

47 No solo de las alianzas estratégicas previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015, sino también las previstas en el Decreto Nº 9.052 de fecha 15 de junio de 2012, con Rango, Valor y Fuerza de Ley que promueve y regula las nuevas formas asociativas conjuntas entre el Estado, la iniciativa comunitaria y privada para el desarrollo de la economía nacional, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 39.945 de esa misma fecha; y contratos suscritos basados en la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 6.583 Extraordinario del 12 de octubre de 2020.

opacidad y su cuestionada constitucionalidad. Se añaden a esta lista de actos administrativos, los dictados para la declaratoria de minerales estratégicos como el coltán[48], diamante[49], cobre[50], plata[51], carbón[52], casiterita, níquel, rodio, titanio, tierras raras[53] y magnesita[54], lo que tuvo el efecto de excluirlos del régimen de concesiones de exploración y subsiguiente explotación de LM y sujetarlos al régimen previsto en el DLOME.

Finalmente, los minerales de roca fosfática[55], feldespato[56] y titanio[57] fueron objeto de reserva al Ejecutivo Nacional, fundamentada en los artículos 7 literal a, 23 y 102 de la LM, otorgándose el derecho exclusivo para el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de estos minerales a Petroquímica de Venezuela, S. A. en el primer caso y a la Corporación Venezolana de Minería, S. A., en los siguientes dos.

Estos son algunos de los antecedentes de la Ley Orgánica de Minas de 2026 y que configuran una extensa y compleja estructura normativa, organizativa y contractual integrada por empresas mixtas, selección de áreas mineras, transferencias de los derechos de exploración y explotación, declaratorias de minerales estratégicos y de reserva al Ejecutivo Nacional, alianzas estratégicas, brigadas mineras, fusiones de empresas estatales,

---

48 Decreto N° 2.413, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 40.960 de fecha 5 de agosto de 2016.

49 Decreto N° 2.781, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

50 Decreto N° 2.782, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

51 Decreto N° 2.783, publicado en la Gaceta Oficial N° 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

52 Decreto N° 3.597, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.472 de fecha 31 de agosto de 2018.

53 Decreto N° 4.598, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 42.230 de fecha 8 de octubre de 2021.

54 Decreto N° 4.631, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 42.298 de fecha 17 de enero de 2022.

55 Decreto N° 3.857, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.643 de fecha 29 de mayo de 2019.

56 Decreto N° 3.858, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.643 de fecha 29 de mayo de 2019.

57 Decreto N° 3.859, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 41.643 de fecha 29 de mayo de 2019.

transformaciones del órgano rector y licencias de la OFAC que constituyen la información visible –aunque dispersa– de la gestión minera del Ejecutivo Nacional, destacando que la carencia de transparencia, acceso a la información pública y de rendición de cuentas deja al margen datos, cifras, actos, decisiones sin el debido escrutinio público, excluyendo la participación ciudadana y la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la producción responsable de minerales en Venezuela.

III. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS

Con la nueva Ley Orgánica de Minas de abril de 2026 se inicia una etapa de la actividad minera venezolana, en un contexto global al que se pudo referirse en la introducción de este estudio. Además, viene precedido de un importante conjunto de cambios organizativos, comerciales, y políticos nacionales, hemisféricos y globales que elevan el perfil de la materia minera en el interés nacional e internacional y promueve la discusión pública sobre la minería que se espera ante el descontrol y carencia de capacidades para la ocupación del territorio por parte del Estado venezolano, para el cuidado al ambiente, la promoción de la minería racional y las sanciones a la extracción ilícita de minerales.

En este sentido, la Ley Orgánica de Minas contiene un conjunto de innovaciones, ratifica instituciones clave del derecho minero nacional y evidencia materias pendientes que deben ser atendidas mediante la actuación administrativa del Ejecutivo Nacional, así como mediante políticas públicas vinculadas con la participación ciudadana. A continuación, presentaremos lo más destacado de esta legislación, a la luz del derecho minero clásico[58] y contemporáneo[59].

1. *Los principios*

Aunque la Ley Orgánica de Minas ordena que la actividad minera se realice científica y racionalmente, con una óptima recuperación o extracción del recurso minero[60], ello no comporta una novedad en nuestra

---

58 Vergara Blanco, Alejandro, *Sistema de Derecho Minero*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

59 Pernía-Reyes, Mauricio Rafael, "El derecho minero contemporáneo: aproximación a una propuesta de estudio". En María Remedios Zamora Roselló (Directora) *Materias primas fundamentales para la cuarta revolución industrial*, *Ob. Cit.* pp. 169-190

60 Artículo 6 de la Ley Orgánica de Minas.

legislación minera pues en iguales términos se establece en el DLOME[61] y la LM[62]. De la misma manera ocurre con los principios desarrollo sostenible, la conservación del ambiente y la ordenación del territorio.

Sin embargo, los principios de "(…) equilibrio económico del contrato, seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera, así como el fortalecimiento del comercio, industria, tecnología, en el desarrollo integral y equilibrado del país.", se relacionan por primera vez en nuestra legislación minera, a lo que se añade que se instruye que la actividad minera nacional:

> "(…) se efectuará mediante los negocios jurídicos que, fundamentados en la libertad contractual (…) garanticen la rentabilidad de la actividad para el Estado venezolano y el equilibrio entre dicha renta y el impacto sobre el ambiente y los ecosistemas en todo el territorio nacional."

Estas disposiciones contribuyen a estimular las corrientes de inversión, lo que puede representar el inicio de una serie de medidas por parte del Estado venezolano orientadas a brindar señales claras para la mejora del clima de inversión en el país. Esto resulta particularmente relevante considerando los precedentes en la gestión del Ejecutivo Nacional con empresas extractivas de origen extranjero que mantenían diversos contratos con el Estado venezolano en los últimos 25 años. En consecuencia, se favorece el equilibrio económico contractual, cuyo origen se puede hallar en las concesiones administrativas[63] y que en la actividad minera se aplicará a todos los contratos que establece la Ley Orgánica de Minas, en tanto sea parte el Estado venezolano o un ente descentralizado sobre el que tenga control directo[64].

La seguridad jurídica para la inversión nacional y extranjera en el ámbito del Derecho Internacional Minero Energético se vincula con el principio fundamental del debido proceso[65]. Este principio garantiza la observancia del marco jurídico aplicable, incluyendo tratados internacionales, legislación nacional y jurisprudencia relevante, así como

---

61 Artículo 6 DLOME.

62 Artículo 5 LM.

63 Araujo-Juárez, José, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado*, Vol. 4, CIDEP, Caracas, 2024, p. 348.

64 También es ratificado en el último aparte del artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas.

65 Bernal, Diana, *El derecho internacional de inversión extranjera y la industria extractiva. Estándares internacionales en el sector extractivo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, p. 69.

el acceso a mecanismos para la prevención y resolución de controversias. Además, reconoce la importancia de aplicar las decisiones conforme a los procedimientos administrativos y judiciales previamente establecidos en la legislación vigente, con remedios administrativos y procesales para su impugnación, de ser necesario.

De igual manera, los términos seleccionados por el legislador al indicar que la actividad minera se llevará a cabo mediante negocios jurídicos basados en la libertad contractual permiten interpretar la posibilidad de elección por parte de las partes contratantes respecto al objeto del contrato, el contenido y alcance de sus obligaciones recíprocas, vigencia, garantías, precio y demás categorías que respondan a sus necesidades en el marco de la actividad minera. Debe decirse que no ha tenido la legislación minera venezolana una lista de contratos típicos para esta actividad, excluyendo las concesiones mineras[66], la enajenación, el arrendamiento y subarrendamiento[67], los contratos de explotación[68], las hipotecas, las alianzas estratégicas[69] y los contratos de servicio[70]. No obstante, las operaciones mineras tienen numerosas necesidades que han sido cubiertas por un conjunto de contratos propios del sector extractivo, relacionadas con el financiamiento[71], la operación, la comercialización, entre otras fases de la actividad enmarcadas en el plan general de minería, el de inversiones, hasta el de cierres de minas. Tales contratos pueden hallarse en el marco del Derecho Corporativo Minero y suele tener un modo estandarizado por la industria, con los ajustes que cada proyecto y jurisdicción necesiten.

De manera que, la libertad contractual considerada como "(…) el derecho o la facultad que el Ordenamiento jurídico reconoce a los sujetos

---

66 Artículo 24 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999

67 Artículo 29 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999

68 Artículo 29 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999

69 Artículo 24 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015

70 Artículo 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015

71 Mascarenhas, Renato, "Principais Mecanismos de Financiamento da Atividade Mineral", en *Práticas Transversais no Direito da Mineração*, Coordinación Gomes de Souza y otros, primera edición, Cescon Barrieu, São Paulo, 2024. https://www.cesconbarrieu.com.br/Documents/Informas/Volume_V_Colecao_Mineracao_e_Desenvolvimento_Sustentavel.pdf consultado el 12 de abril de 2026.

privados para decidir o no celebrar contratos, con quién hacerlo, así como la libertad para determinar el contenido de los mismos."[72], permite interpretar que los operadores mineros[73] pueden suscribir los contratos que consideren necesarios para el cumplimiento del proyecto minero, teniendo en cuenta que pueden ser de distinta naturaleza. En particular debe tenerse a la vista que, a tenor de lo dispuesto en otras disposiciones de la Ley Orgánica de Minas[74], las concesiones y contratos que otorgan autorización para el ejercicio de las actividades primarias de exploración o de explotación, los contratos pueden consistir en la hipoteca y la transferencia, para el supuesto de la concesión además de "(…) otros negocios jurídicos lícitos autorizados por la Ley y conforme a los lineamientos dispuestos por el Ejecutivo Nacional."[75].

Debe tenerse en cuenta que el legislador otorga en la Ley Orgánica de Minas numerosas facultades mediante remisión normativa al Ejecutivo Nacional, lo que pone a prueba las actuaciones de este último en cuanto deben interpretarse como un desarrollo necesario del contenido de la ley.

En definitiva, en los principios de la Ley Orgánica de Minas se hallan categorías coincidentes con la legislación derogada por ella, así como otros que en la legislación minera suponen nacional constituyen una nueva propuesta de base legal para la gestión pública por parte del Ejecutivo Nacional, en el que éste debe conciliar categorías en tensión referidas a la mencionada garantía para la "(…) rentabilidad del Estado venezolano y el equilibrio entre dicha renta y el impacto sobre el ambiente y los ecosistemas en todo el territorio nacional."[76], así como la previsión en la actuación administrativa para preservar el equilibrio económico y cómo restablecerlo cuando corresponda, al tiempo que los principios de desarrollo sostenible, prevención y remediación ambiental, conservación del ambiente, ordenación del territorio, que se ratifican en esta nueva Ley exigen de una gobernanza de la que hoy carece el sector minero nacional y al cual deben dirigirse las actuaciones de los actores involucrados.

---

72 Araujo-Juárez, José, *Tratado… Ob. Cit.* p. 246.

73 Definidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Minas.

74 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Minas.

75 *Ídem.*

76 Artículo 6 de la Ley Orgánica de Minas.

2. Sujetos que pueden realizar actividades mineras

La Ley de Minas de 194577 y la LM78 establecían que las sociedades mercantiles se constituían con arreglo al Código de Comercio y su carácter era el de sociedades civiles79. Con el DLOME, dicha consideración de civiles es suprimida, al igual que en la vigente Ley Orgánica de Minas, debido al carácter de reserva o a la naturaleza estratégica de la actividad minera. Este enfoque trasciende la visión tradicional de las actividades civiles relacionadas con la exploración y explotación minera. En este contexto, la actual normativa describe a los sujetos que pueden realizar la actividad minera, discriminando las distintas modalidades de titularidad de capital accionario en las sociedades mercantiles, así como el carácter de asociación de las Brigadas Mineras y finalmente, las personas naturales que ejerzan la minería artesanal.

En efecto, en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Minas se establecen cuatro tipos de empresas que se distribuyen en el siguiente elenco: a) las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales; b) las empresas mixtas que son aquellas en las cuales la República o un ente público posea una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, que le otorgue el control accionario; c) las empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social, autorizadas por el Estado, y; d) Empresas privadas autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en la Ley Orgánica de Minas y las normas de rango sublegal que la desarrollen. Así mismo establece una asociación como las Brigadas mineras, conformadas en grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados y, finalmente, las personas naturales que ejerzan la minería artesanal de manera individual.

Esta clasificación de sociedades mercantiles, asociaciones y personas naturales son las que pueden solicitar y ser beneficiadas con la obtención de un contrato de concesión minera, un contrato minero o una licencia para operaren las actividades mineras que define la Ley Orgánica de Minas. De este modo se señalan empresas del Estado y sus filiales también estatales, que pueden considerarse empresas estatales de primer y segundo grado80,

---

77 Artículo 102.

78 Artículo 18.

79 También considerado en el artículo 200 del Código de Comercio para las actividades de explotación agrícola o pecuaria.

80 Pueden verse: Viloria, Enrique, "El concepto de empresa pública", en Revista de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana N° 16 octubre-diciembre de 1983,

las empresas mixtas que suponen un ente público empresarial por serle aplicables el régimen administrativo de control organizativo, patrimonial, financiero, de control fiscal y contra la corrupción[81]. Luego las empresas en las que el Estado participe de manera minoritaria en su capital accionarial por lo que no son consideradas entes estatales; las empresas privadas autorizadas sin participación estatal, hasta llegar a las asociaciones que se creen y autoricen como las Brigadas Mineras, con un régimen que incluye la Ley Orgánica de Minas y el reglamento dictado a su regulación[82] y las personas naturales de nacionalidad venezolana, que se dediquen de manera personal y directa a la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentario mediante licencia minera.

Finalmente, cada uno de estos sujetos debe contar con el Registro Único Minero que tiene como función la administración y gestión de información de las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que desarrollen las actividades mineras, de carácter intransferible y que se emite mediante certificado electrónico[83].

3. *Las controversias*

La legislación derogada por la Ley Orgánica de Minas sostenía dos posiciones frente a las controversias generadas entre el Estado venezolano y los titulares de derechos mineros, concesionarios, socios o aliados. En efecto, en la LM se establecía que se consideraba implícito en todo título minero:

> (…) la condición de que las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de la concesión y que no puedan ser resueltas amigablemente por ambas partes, incluido el

---

pp. 90-94, y Garrido Rovira, Juan, "Las Empresas del Estado y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* N° 6, Régimen jurídico de salvaguarda del patrimonio público, Instituto de Derecho Público; (Dir. Allan Brewer-Carías) Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela, 1985, pp. 163-177.

81 Araujo-Juárez, José, "Régimen general de Derecho Público relativo a las Empresas del Estado", en Víctor R. Hernández-Mendible et al. *Nacionalización, libertad de Empresa y Asociaciones Mixtas,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.

82 Decreto N° 5.097 publicado en *Gaceta Oficial* N° 43.075 del 24 de febrero de 2025, que dicta el Reglamento Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, sobre las Brigadas Mineras

83 Artículo 88 de la Ley Orgánica de Minas.

> Arbitraje, serán decididas por los Tribunales competentes de la República de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.[84]

Por su parte, en el DLOME la fórmula es restrictiva pues, al regular respecto de la jurisdicción aplicable al Decreto-Ley, se establecía que:

> Los hechos y actividades objeto de la normativa contenida en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se regirán por las leyes de la República Bolivariana de Venezuela. Las dudas y controversias que de los mismos deriven y que no puedan ser resueltas amigablemente entre las partes, serán decididas por los tribunales competentes de la República Bolivariana de Venezuela.[85]

De la lectura de estas dos disposiciones se deduce que la Ley venezolana en materia minera consideraba un tratamiento a los títulos mineros, concretamente, a los titulares de concesiones de exploración y subsiguiente explotación, y unas cualidades y efectos distintos respecto de los socios o aliados del Estado venezolano en el aprovechamiento de los minerales objeto de reserva. De este modo, el concesionario tenía la posibilidad de que, ante las controversias, promover su arreglo amistoso mediante fórmulas que incluían el arbitraje que, insistimos, se consideraba implícito en los certificados de exploración o de explotación, y su posterior sometimiento a los órganos jurisdiccionales de la República si tales mecanismos extrajudiciales no ofrecían soluciones satisfactorias, quedando establecido que en modo alguno podían operar reclamaciones extranjeras. El socio en la empresa mixta o el aliado en las alianzas estratégicas tenían –a su vez– en los órganos jurisdiccionales venezolanos al último competente para la resolución de controversias o dudas, si fracasaban las gestiones para su solución amigable, y por la reserva estatal, no se mencionaba lo relativo a las reclamaciones extranjeras.

En la Ley Orgánica de Minas el legislador establece que, en los contratos –sin distinción–, para realizar las actividades reguladas por esta ley:

> (…) las partes podrán acordar que las dudas y controversias de cualquier naturaleza, suscitadas con motivo de la realización de dichas actividades y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la

---

84 Artículo 33 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

85 Artículo 14 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015.

> República o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje. El Ministerio con competencia en materia de minas, en consulta con la Procuraduría General de la República, fijará los lineamientos para establecer la mencionada cláusula. [86].

De manera que, a diferencia de la LM, ya no se considera implícita la opción de la aplicación de medios alternativos de resolución de controversias en el instrumento que relaciona al Estado con el particular o inversionista, sino que es una posibilidad que tendrá su fundamento en la negociación, de acuerdo con las características del proyecto, magnitud del yacimiento e inversión requerida, debiéndose además, determinar cuál medio alternativo se acuerda pues no se limita a la mediación y al arbitraje[87] ni al foro al que se somete.

La cláusula que regule de manera concreta el modo de resolver las dudas y controversias se establecerá por conforme a los lineamientos que emanen del Ministerio competente en materia de minas, en consulta con la Procuraduría General de la República por lo cual, siempre y cuando las cláusulas sean acordes a dichos lineamientos, no requerirán de la opinión o autorización prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Arbitraje Comercial[88].

3. *La Administración minera*

La organización administrativa de la minería en Venezuela ha sufrido variaciones en los últimos 25 años[89] respecto de su órgano rector, así como de las figuras administrativas descentralizadas con competencia minera. En efecto, en términos generales la Administración Pública venezolana actual se caracteriza por un conjunto extenso de figuras organizativas orientadas a realizar numerosas tareas, cuya dispersión y falta de coordinación en

---

86 Artículo 9 de la Ley Orgánica de Minas.

87 Pernía-Reyes, Mauricio Rafael, "La resolución de conflictos surgidos con ocasión de las actividades extractivas y el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Inversiones Extranjeras: culminación del movimiento pendular en la actividad minera", en *Revista de Derecho Público* Nº 140 (2014), pp. 224-233.

88 Artículo 9 de la Ley Orgánica de Minas.

89 Puede verse: Brewer-Carías, Allan, ¿Reforma administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes, en *Revista de Derecho Público*, Nº132 (octubre- diciembre 2012), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012. pp. 7-27

ocasiones genera superposición de funciones, ineficiencia y desperdicio de recursos. En el ámbito minero en particular coexisten órganos de la Administración Pública Central y entes pertenecientes a la Administración Descentralizada Funcionalmente, que presentan diversas naturalezas jurídicas: entes empresariales, fundacionales e institucionales.

Así, además del Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas –creado el 4 de febrero de 2026– como órgano rector, este tiene el control de tutela de diversos institutos autónomos como la Corporación Venezolana de Guayana, el conglomerado de Empresas del Estado adscritas y de otras empresas estatales mineras que ejercen control sobre varios entes públicos empresariales, tales como la Corporación Venezolana de Minería, S. A., que detenta a su vez participación accionarial en compañías públicas dedicadas a los sectores de carbón, fosforita y de parques industriales. A lo anterior se añaden las figuras de las fundaciones, como la Misión Piar y las empresas mixtas constituidas tras la entrada en vigencia del DLOME.

En este contexto, la Ley Orgánica de Minas establece un órgano rector en materia minera –que para el momento de este estudio es el Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas– y sus competencias[90], las cuales deben ser complementadas con las señaladas en el Decreto N° 5.239, del 4 de febrero de 2026[91]. Conviene destacar, en consonancia con el punto anterior, que es este ministerio el competente para promover la inversión privada, nacional y extranjera en este sector, dentro de un marco jurídico que asegure su seguridad jurídica, además de otorgar, en nombre de la República, las concesiones y derechos mineros de conformidad con lo Ley Orgánica de Minas[92].

Se destaca como primera novedad, la creación del Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero (BNDG)[93] como servicio desconcentrado adscrito al órgano rector de este sector, el cual será el competente para servir como repositorio oficial de información geológica, geofísica, geoquímica, geotécnica, geomática, minera y de índole geo-científico de Venezuela, en formato digital y analógico. Aunque la Ley Orgánica de Minas no lo especifica, este órgano debe actuar con transparencia de la información que en él se deposite por todos los actores del sector, incluyendo universidades, gremios y demás organizaciones vinculadas.

---

90 Artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de Minas.

91 *Gaceta Oficial* N° 43.310 del 4 de febrero de 2026.

92 Numerales 5 y 6 del artículo 11 la Ley Orgánica de Minas.

93 Artículo 12 la Ley Orgánica de Minas.

Por otra parte, se crea el Instituto Público[94] denominado Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN)[95] lo que trae como consecuencia la supresión del Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (SENAFIM)[96] el cual se creó como un órgano de apoyo en el control, inspección, fiscalización y seguridad a nivel nacional en todas las fases de las actividades mineras primarias, conexas o auxiliares a la minería[97], como servicio desconcentrado sin personalidad jurídica[98].

En este sentido, SUNAMIN es el ente encargado de ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, así como, ejercer la administración de los tributos y regalías. Su naturaleza es la de un instituto público, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía funcional adscrita al órgano rector en materia de minas, que tiene los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde a la República. Se describe como un ente técnico, altamente especializado, trasparente, auditable nacional e internacionalmente, autónomo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con los planes, políticas, programas y proyectos que fije el órgano rector.

Se destacan de sus competencias las facultades para, de oficio o a instancia de parte, sustanciar y decidir, los procedimientos administrativos relativos a presuntas infracciones a Ley Orgánica de Minas, así como imponer las sanciones respectivas, y la de ejecutar los procedimientos de inspección, fiscalización y control de la actividad minera, por lo que las potestades de carácter sancionatorio resultan claves para el cumplimiento de esta Ley[99].

Finalmente, provenientes de la legislación minera de 1999 pero con modificaciones, el Resguardo Nacional Minero[100] como órgano auxiliar cuyo ejercicio no se circunscribe a la Guardia Nacional como lo establecía

---

94 Artículo 98 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

95 Artículo 13 la Ley Orgánica de Minas.

96 De acuerdo con la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Minas.

97 El SENAFIM fue a su vez es una modificación del órgano desconcentrado Oficina Nacional de fiscalización e inspección Minera (ONAFIM), creado mediante Decreto N° 2.445, publicado en *Gaceta Oficial* N° 40.975, del 26 de agosto del 2016.

98 Creado mediante Decreto 4.182 y publicado en *Gaceta Oficial* N° 41.856 del de 7 abril de 2020.

99 Numerales 10 y 11 del artículo 14 la Ley Orgánica de Minas.

100 Artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Minas

la LM[101], por lo que ya no será ejercido por el Ministerio competente en materia de defensa, sino por el Estado venezolano, con dependencia funcionalmente del Ministerio con competencia minera. El Instituto Público Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN) por su parte, es el ente de investigación científica de la actividad minera[102] y el Fondo Nacional Minero es un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, dependiente del órgano rector en materia de minas y que tiene por objeto procurar los recursos para proyectos sociales y económicos a desarrollarse en las áreas donde se realiza la actividad minera.[103]

De este modo, son seis (6) las figuras organizativas que dispone la Ley Orgánica de Minas para la gestión de la actividad minera.

4. *De la reserva del Estado y los minerales estratégicos*

La categoría jurídica de la reserva de minerales ha estado presente en la legislación minera venezolana, incluyendo la ley de 2026. Así, por ejemplo, en el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945[104], en el artículo 23 de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999[105], en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015 y en el Capítulo V De la Reserva del Estado y los Minerales Estratégicos de la Ley Orgánica de Minas de 2026.

No obstante, la Ley Orgánica de Minas establece que, el Estado podrá reservarse, por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería, de los minerales declarados como estratégicos, los cuales serán aquellos que resulten fundamentales

---

101 Artículo 89.

102 Artículos 18 de la Ley Orgánica de Minas.

103 Artículos 23 de la Ley Orgánica de Minas.

104 Artículo 11. El Ejecutivo Federal podrá reservar, mediante Decreto que se publicará en la *Gaceta Oficial* de los Estados Unidos de Venezuela, la exploración y explotación de todas las sustancias a que se refiere el artículo 2º o de alguna de ellas, en todo el territorio nacional o en la zona o zonas que se determinarán en el respectivo Decreto. No podrán hacerse denuncios de las sustancias que hayan sido o fueren objeto de la reserva en los territorios o zonas que ella comprenda. El otorgamiento de concesiones respecto de tales reservas podrá hacerse con arreglo a lo dispuesto en el Libro Tercero de esta Ley. *Gaceta Oficial* N° 121 Extraordinario de fecha 18 de enero de 1945.

105 Artículo 23. El Ejecutivo Nacional, cuando así convenga al interés público, podrá reservarse mediante Decreto, determinadas sustancias minerales y áreas que las contengan, para explorarlas o explotarlas solo directamente por órgano del Ministerio de Energía y Minas, o mediante entes de la exclusiva propiedad de la República.

para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional, y tal declaración de minerales estratégicos puede hacerse por categorías, por área o región, mediante Decreto dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros.[106]

De este modo, no se trata de la reserva del mineral[107] sino de las actividades mineras[108] de aquellos que se declaren estratégicos, con fundamento en las consideraciones económicas, industriales y de defensa y seguridad del país, Se diferencia de los críticos, como se hizo referencia *supra*, en cuanto que estos se definen por la combinación de una alta importancia económica para sectores clave de un país y una vulnerabilidad significativa en la cadena de suministro[109].

Por otra parte, las Zonas de Seguridad tendrán una normativa específica por expresa remisión del legislador al Ejecutivo Nacional, sobre las áreas mineras auríferas y de otros minerales estratégicos que pueda el Presidente de la República declarar en Consejo de Ministros. Esta remisión normativa es amplia pues habilita al Ejecutivo Nacional a dictar disposiciones en las

---

106 El numeral 12 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Minas, establece la definición legal de esta categoría, en los siguientes términos: "Minerales Estratégicos: Son aquellos minerales que poseen un elevado interés económico, con alto atractivo comercial, nacional e internacional, o sean imprescindibles para mantener la continuidad operacional de un proceso o industria; así como, fundamentales para el funcionamiento de las cadenas productivas en el desarrollo de la economía nacional, nuevas tecnologías, esenciales para la industria energética, seguridad y defensa, medicina y salud, la industria agroalimentaria, la construcción, transporte automotriz e informática."

107 Que es la técnica adoptada por el artículo 23 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

108 Por su parte, los numerales 2 y 3 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Minas, establece la definición legal de lo que se consideran actividades primarias y conexas de la minería, en los siguientes términos: "2. Actividades Conexas a la minería: Son las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, correspondiendo a las siguientes: Procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral. 3. Actividades Primarias a la minería: Son aquellos macro procesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán las siguientes: Prospección, exploración y explotación des y yacimientos."

109 En este sentido, Hernández G. José Ignacio señala, refiriéndose a la minería de estos recursos en Hispanoamérica y la transición energética, que: "La producción de estos minerales se enfrenta a la tensión en torno al marco jurídico de la inversión extranjera, con una importante consecuencia: si la región no puede aportar un suministro estable de minerales críticos, podría obstruirse el proceso de electrificación de la economía y, con ello, el cumplimiento de la meta de emisiones netas." Hernández G. José Ignacio, 2025, *Ob. Cit.*, p. 3.

materias como el funcionamiento y régimen sobre las actividades, bienes y personas, así como las sanciones a que hubiere lugar, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, lo que está tensión con la reserva legal, si se toma en cuenta que la redacción no está en lenguaje claro y accesible sino que se estableció de manera genérica y que deberá estar –en todo caso– ajustada esta disposición posterior, a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Minas referida a los principios de la actividad minera venezolana.

Finalmente, se establece que, sobre los minerales radioactivos el Estado, por razones de interés público y carácter estratégico, se podrá reservar la actividad primaria de la minería para su aprovechamiento, además del beneficio y comercialización de sus productos y derivados. La movilización de este mineral y sus derivados por el territorio nacional deberá contar con el permiso del Ministerio competente, y será realizado bajo las condiciones y lineamientos previstos para tal fin por el Ejecutivo Nacional.

Conviene indicar al respecto lo que la Sociedad Venezolana de Ingenieros de Minas y Metalúrgicos (SVIMM) señaló en su Nota de Prensa N° 5 de junio de 2025, en esta materia y mineral:

> "Es un hecho conocido en la comunidad científica y minera que Venezuela cuenta con presencia de uranio, cuyo potencial fue identificado desde mediados del siglo XX. Los estudios y análisis exploratorios oficiales realizado por geólogos venezolanos han identificado varias zonas con presencia interesante de uranio como mineral secundario en el país, entre ellas El Baúl, estado Cojedes, San Joaquín de Navay, estado Táchira, Cerro Impacto y sur del Roraima, estado Bolívar, y en zonas precámbricas de Amazonas. Sin embargo, hasta la fecha, se desconoce que estos depósitos hayan sido objeto de estudios avanzados y/o evaluaciones exhaustivas que permitan determinar su viabilidad económica y técnica para la producción, aun conociéndose que desde el año 2008, se han firmado acuerdos entre Venezuela con los gobiernos de Irán y Rusia, en diversas áreas, incluyendo energía nuclear y minería. Cabe destacar, entre ellos, uno para "la cooperación en el área del uso de la energía nuclear con fines pacíficos".[110]

Esto revela la importancia de la transparencia y acceso a la información pública a la que debe estar ajustado el recién creado BNDG.

---

[110] Declaración de la Sociedad Venezolana de Ingenieros de Minas y Metalúrgicos, Nota de prensa N° 5 de junio de 2025. Puede verse en: https://x.com/i/status/1936132698885779686 Consulta del 8 de abril de 2026.

5. *Sobre los procedimientos administrativos*

La Ley Orgánica de Minas establece diferentes procedimientos administrativos[111], así como remisiones normativas para que el Ejecutivo Nacional dicte disposiciones para los "trámites o parámetros" referidos a la actividad minera. Así, se establecen procedimientos para la comercialización del oro[112], para iniciar la actividad exploratoria[113], para la solicitud de exploración[114], requisitos de la solicitud de concesión[115], para la revocatoria de concesiones mineras[116], para la constitución de las Brigadas Mineras[117], para la inscripción en el Registro Único Minero[118], para las actuaciones de control[119] y sobre la imposición de sanciones[120]. Nos referiremos a los que permiten el acceso a las zonas minas para el aprovechamiento de minerales, particularmente la solicitud de exploración, de explotación, y para la concesión, su extinción y su revocatoria.

Para iniciar fase de *exploración*, el interesado debe consignar ante el órgano rector en materia minera el plan de exploración del área y el plan de inversión para el período que tendrá una duración que no excederá de seis (6) años, contados a partir de la obtención del otorgamiento de la autorización, de acuerdo con los términos de referencia establecidos. El período de exploración podrá ser prorrogado por lapsos no mayores a dos (2) años, sin que se exceda a dos (2) prórrogas. La prórroga deberá ser solicitada seis (6) meses antes del vencimiento del término otorgado.

Tanto el plan de *exploración* del área y el plan de inversión, serán complementados mediante la presentación de informes de avance trimestrales, según como lo señale el Ejecutivo Nacional. Asimismo, es

---

111 Pernía-Reyes, Mauricio Rafael, "La Buena Administración y los procedimientos administrativos para la explotación minera en Venezuela", En (Jaime Rodríguez-Arana, Director) *La Buena Administración del Procedimiento Administrativo en el Derecho Administrativo Iberoamericano*, Colex, La Coruña, 2024, pp. 670-679.

112 Artículo 37 de la Ley Orgánica de Minas.

113 Artículo 43 de la Ley Orgánica de Minas.

114 Artículo 46 de la Ley Orgánica de Minas.

115 Artículo 62. de la Ley Orgánica de Minas.

116 Artículo 70 de la Ley Orgánica de Minas.

117 Artículo 86 de la Ley Orgánica de Minas.

118 Artículo 89 de la Ley Orgánica de Minas.

119 Artículo 100 de la Ley Orgánica de Minas.

120 Artículo 108 de la Ley Orgánica de Minas.

relevante destacar que, aunque la Ley Orgánica de Minas no especifica el instrumento, debe interpretarse que se trata de una autorización con la vigencia indicada anteriormente. Esta autorización se encuentra comprendida dentro del término de habilitaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 y en concordancia con los encabezados de los artículos 44 y 60, los cuales hacen referencia a la autorización para la exploración y explotación derivada de las concesiones y contratos mineros. Sin embargo, debe decirse que esta ley emplea diversos términos para categorías específicas pues en los artículos 28, 29 y 30 se refiere genéricamente ya no como habilitaciones, sino como títulos, y en el 48 se refiere al permiso de explotación, lo que exige de la interpretación a cada caso concreto de las fases o categorías a las que se considere.

Por otra parte, para iniciar fase de *explotación*, el interesado debe consignar ante el órgano rector en materia minera, lo siguiente: 1) un escrito de solicitud de inicio de la fase de explotación; 2) las fianzas ambientales y de fiel cumplimiento; 3) el plan de mitigación progresiva de daño ambiental y el plan de cierre minas; 4) el certificado de Registro Único Minero (RUM) vigente; 5) el estudio de factibilidad técnico-financiero; 6) el estudio de impacto ambiental y sociocultural; 7) los resultados de estudios exploratorios, verificados por INGEOMIN; 8) la estimación de recursos y reserva minerales, verificados también por INGEOMIN, y; 9) el plan de desarrollo y explotación.

Una vez recibida la documentación, el ministerio competente del sector, dispondrá de un lapso de treinta (30) días continuos para analizarla e informar al interesado su opinión técnica, para aplicar los correctivos y sean subsanados en la oportunidad que previamente establezca el órgano rector o se efectúe en el lapso de treinta (30) días calendario, la Resolución en la cual dispondrá la permiso de explotación que indicará las unidades parcelarias comprendidas en el contrato de concesión, que serán escogidas por el concesionario para la explotación. El permiso de explotación deberá ser protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro de la Circunscripción de ubicación de la concesión, dentro de los treinta (30) días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Así mismo, se le entregará al concesionario copia certificada del plano general y de los planos de las parcelas escogidas. Con ello, el territorio minero para explorar queda delimitado y a tales documentos debe referirse la inspección y el posterior plan y proyecto minero

Finalmente, la *explotación* tendrá una duración que no excederá de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su habilitación, pudiendo prorrogarse su duración por dos períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el sujeto de aplicación, solvente en sus

obligaciones con la República, con seis (6) meses de antelación al vencimiento del período inicial concedido.[121]

Así mismo, para obtener una *concesión*, el interesado deberá presentar la siguiente documentación al órgano rector[122]: 1) un documento donde manifieste su intención; 2) la identificación del solicitante con indicación de su domicilio, nacionalidad, estado civil y carácter con que actúa. Si éste fuere una sociedad mercantil, su nombre o razón social, su domicilio, el lugar y datos de su constitución. En el caso de una empresa extranjera deberá cumplir las formalidades establecidas en la Ley; 3) la indicación de la clase del mineral o los minerales, superficie aproximada y los linderos del área solicitada, ubicación geográfica acompañada del croquis del área solicitada, debidamente firmado por un Ingeniero de Minas, Geodesta, Agrimensor o cualquier otro profesional legalmente autorizado para ello; 4) la indicación de la titularidad del terreno si es baldío, ejido o de propiedad particular, sus colindantes, y en el último caso, expresar el nombre del propietario; 5) comprobar su capacidad técnica, económica y financiera, y; 6) las ventajas especiales que se ofrezcan a la República.

En la Ley Orgánica de Minas, la concesión minera es expresamente calificada como contrato en contraste con LM[123], que lo denominada acto del Ejecutivo Nacional. Esta posición la adelantaba la jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia la cual, mediante sentencia del 14 de marzo de 1991, señaló que "(…) las concesiones mineras caben dentro del género de los contratos administrativos, que no obstante presentar una parte legal o estatutaria, sin embargo, no dejan de tener una naturaleza fundamentalmente contractual."[124]

La *concesión* se establece, además, como marco para la obtención de otros permisos para el ejercicio de las actividades mineras[125] y, en el caso de que sea una empresa estatal el concesionario, la República podrá autorizar en el contrato de concesión que subrogue, total o parcialmente, sus derechos como concesionario a un tercero, público o privado, en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional y la normativa que dictada a tal efecto por el órgano rector.

---

121 Artículo 53 de la Ley Orgánica de Minas.

122 Artículo 62 de la Ley Orgánica de Minas.

123 En efecto, en el encabezado de su artículo 24, se establecía: La concesión minera es el acto del Ejecutivo Nacional, mediante el cual se otorgan derechos e imponen obligaciones a los particulares para el aprovechamiento de recursos minerales existentes en el territorio nacional.

124 Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, caso Inversora Mael, C. A.

125 Primer aparte del artículo 61 de la Ley Orgánica de Minas.

Por último, los contratos de concesión deben remitirse a la Procuraduría General de la República para su revisión.

En los artículos 63 y 64 de la Ley Orgánica de Minas se trata el procedimiento decisorio sobre la solicitud de concesión, sobre la oposición y su publicidad. En tal sentido, dentro de los treinta (30) días continuos siguientes de presentada la solicitud –en el supuesto que no hubiere oposición o ésta haya sido denegada–, se evaluará la solicitud y se someterá a la consideración del Ministro competente en materia de minas, quien podrá admitir o rechazar. Este lapso podrá ser prorrogado por un período no mayor de quince (15) días continuos. Transcurrido el lapso para decidir, sin que hubiere respuesta del órgano rector, se entenderá que la solicitud fue rechazada de pleno derecho, operando el silencio administrativo en sentido negativo.

Así mismo, el órgano rector dictará la Resolución aprobando o rechazando la solicitud de concesión la cual, en caso de ser aprobada, se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Dentro de un lapso de veinte (20) días continuos siguientes a la fecha de su publicación, se abrirá un lapso de oposición de la decisión, para que cualquier interesado que se considere afectado en su derecho, presente su oposición.

De no haberse presentado oposición o cuando fuere declarada sin lugar, el Ministro competente en materia de minas, podrá suscribir en nombre de la República, el contrato de concesión minera, verificando previamente el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en esta Ley. En caso de que se presentare oposición, se tramitará de conformidad con el procedimiento que establezca el Ejecutivo Nacional.

Sobre la revocatoria conviene señalar que, en el curso de la segunda discusión del procedimiento legislativo para esta ley seguido por la Asamblea Nacional, se modificó la denominación tradicional de "caducidad" en materia de concesiones, siendo en definitiva denominadas "causales de revocatoria". Tales causales, son: 1) cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en la Ley Orgánica de Minas; 2) cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en la misma Ley; 3) la paralización injustificada de la explotación por el lapso de seis (6) meses; 4) la falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de las obligaciones pecuniarias, tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución correspondiente, el órgano rector, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.

5) cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, económico y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables; 6) el incumplimiento de cualesquiera de las ventajas

especiales ofrecidas por el solicitante a la República; 7) incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en la misma Ley, y; 8) cualquier otra causal expresamente prevista en el contrato minero o en la habilitación respectiva.

Finalmente, el procedimiento de revocatoria dispondrá un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para que el concesionario presente los descargos que considere necesarios en su favor, vencido el cual comenzarán a transcurrir diez (10) días hábiles para la evacuación y promoción de pruebas conforme a lo siguiente: seis (6) días hábiles para promover y cuatro (4) hábiles para evacuar las pruebas.

Concluidas las referidas fases el Ministerio con competencia en materia de minas adoptará la decisión definitiva, en un lapso no mayor de cinco (5) días hábiles, determinando si se verificó algunas de las causales de revocatoria, señaladas en la Ley Orgánica de Minas. La revocatoria de la concesión minera será declarada por el Ministro del órgano rector mediante Resolución que deberá notificarse al concesionario a través de los medios electrónicos establecidos en el contrato de concesión para las notificaciones. Además, se deberá publicar la decisión en la página web del órgano rector en materia de minas.

6. *Regalías, ventajas especiales e impuestos*

Las regalías se proyectan en este instrumento conservando el máximo de trece por cien (13%) sobre la producción bruta del mineral calculado sobre al valor comercial del producto final, pero modificando la consideración del porcentaje mínimo puesto que, a diferencia del DLOME, la Ley Orgánica de Minas no establece el valor inferior, por lo que puede llegar a ser menor del tres por cien (3%) señalado en el decreto-ley.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Minas señala en su artículo 93 que en los contratos se deberá tomar en cuenta, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además de las condiciones ambientales y socioculturales, para la determinación de las ventajas especiales.

Debe decirse que la normativa minera venezolana desde la LM y otras disposiciones administrativas anteriores han reducido la figura de las ventajas especiales al solo carácter recaudatorio, como una forma de crear renta, restándole versatilidad y contexto y limitando su aplicación, por lo que la gestión del órgano rector en esta materia tiene un amplio margen

para que las ventajas especiales sean innovadoras y cumplan con el propósito de

En cuanto al régimen tributario se crea el Impuesto a la Minería, sin reproducir el esquema de la LM que establecía dos tipos de impuestos, el superficial y el de explotación[126]. La alícuota de este impuesto será de hasta el seis por ciento (6%) sobre la base imponible correspondiente. El Ministerio con competencia en materia de minas previa opinión del Ministerio con competencia en materia de finanzas, fijará la alícuota de este impuesto, así como la fase del ejercicio de la actividad minera a partir de la cual será aplicado, según se determine en cada contrato minero, dentro de los límites previstos en este artículo, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto, el tipo de mineral y los requerimientos de inversión de capital.

Finalmente, se crean las siguientes exenciones[127], a saber: sobre el Impuesto a los Grandes Patrimonios; sobre la Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación; sobre la Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física; sobre la Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas; sobre la Contribución prevista en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social. Además, el mismo artículo de las exenciones señala en su primer aparte que las actividades a las que se refiere esta Ley no están sujetas al compromiso de responsabilidad social establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, ni a tributos estadales o municipales. Esta previsión la Ley Orgánica de Minería encuadra en la denominada función administrativa de fomento de la que dispone la Administración pública para favorecer el desarrollo de un sector, sea por tiempo determinado o indefinido[128].

7. *Disposiciones transitorias y derogatorias*

La Ley Orgánica de Minas establece seis (6) disposiciones transitorias, dos (2) derogatorias y una (1) final. Las disposiciones transitorias se refieren en el *primer* caso, a la indicación según la cual las gobernaciones y alcaldías procurarán adecuar sus planes y programas, así como su legislación estadal y municipal, a los lineamientos establecidos en esta nueva ley. Resultaba más apropiado referirse a los Estados y Municipios

---

126 Arículo 90 de la LM.

127 Artículo 97 de la Ley Orgánica de Minas.

128 Puede verse: Rodríguez, Libardo (Dir.) *Las actividades administrativas de fomento*. Editorial Temis, Instituto Internacional de Derecho Administrativo y Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2024.

que son las personas jurídicos-territoriales que comprenden los órganos con tales competencias.

En el *segundo*, a la indicación a las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades mineras reguladas de competencia nacional, que deben adecuar sus actividades al nuevo marco regulatorio, dentro del lapso de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia. No resulta evidente si ello implica las actividades que corresponden a la migración de alianzas estratégicas a licencias, a las operaciones o a la solicitud que deban hacer los operadores para que el órgano rector se pronuncie sobre su situación legal con la nueva legislación.

En el *tercero*, se establece un lapso de ciento ochenta (180) días para la publicación del Reglamento para esta ley. En el *cuarto*, se indica que, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el ministro competente en la materia propondrá a la Presidenta o Presidente de la República en un lapso de treinta (30) días, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios. Esta disposición mantiene los actuales decretos de declaratorias de minerales estratégicos relacionados en este documento, por lo que será en este lapso que se conocerá si se ratifican el carácter o se excluyen tales minerales.

En el *quinto*, establece que los contratos del "sector minero suscritos con fundamento en la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos mantendrán su plena validez y eficacia jurídica", agrega más adelante que

> "Dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, las partes en los Contratos a que hace referencia esta disposición transitoria, realizarán las adecuaciones que resulten necesarias a los mismos, a los fines de ajustarlos a los términos de esta Ley. Durante dicho período continuará siendo aplicable el régimen tributario vigente antes de la publicación de esta Ley. En ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas contractualmente."

El *sexto* lugar, se dispone, como se tuvo oportunidad de señalar, la supresión del SENAFIM y sus competencias, personal, patrimonio y recursos financieros serán asumidos por SUNAMIN.

8. *Otras materias consideradas en la Ley Orgánica de Minas*

La Ley Orgánica de Minas establece las instituciones de la ocupación temporal y la expropiación[129] y las servidumbres mineras[130] aunque resulte llamativo que no declare la materia de minas como de utilidad pública e interés social como la legislación derogada[131]. Así mismo, se establece la recepción de los bienes de los autorizados para la actividad minera[132], la prohibición del uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente y lesionen el desarrollo "minero ecológico" en la actividad minera[133], la obligación del interesado en presentar una fianza de fiel cumplimiento del plan de desarrollo y explotación, que debe ser librada por instituciones financieras o empresas de seguro de reconocida solvencia y debidamente inscritas ante la Superintendencia Nacional correspondiente, hasta por un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos promedios estimados de las ventas anuales, la cual debe ser renovada y actualizada cada año.

Además, se incluye la prohibición de realizar actividades primarias, esto es, las de prospección, exploración y explotación de minas y yacimientos, en embalses, ríos y canales y áreas bajo régimen de administración especial de protección ambiental, además de poblaciones, cementerios y terrenos sagrados o religiosos. Para el caso de actividades mineras a menos de cien (100) metros de vías férreas, autopistas, carreteras, caminos, aeródromos, puentes u otras obras semejantes, requerirá el otorgamiento del permiso correspondiente por parte de la autoridad competente en cada caso.[134]

Por otra parte, tiene treinta y dos (32) definiciones, distribuidas entre los artículos 8, 42 y 56, así como tres (3) escalas de minería en el capítulo

---

129 Artículo 28.

130 Artículo 29.

131 En efecto, Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999 en su artículo 3, establecía que: "Se declara de utilidad pública la materia regida por esta Ley." Por su parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015 establecía en su artículo 8, que: "Se declaran de utilidad pública e interés social todos los bienes y obras existentes vinculadas con la reserva prevista en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley."

132 Artículo 32 de la Ley Orgánica de Minas.

133 Artículo 50 de la Ley Orgánica de Minas.

134 Artículo 55 de la Ley Orgánica de Minas.

XI, denominadas pequeña, mediana y gran minería. En relación con este aspecto, no se registran antecedentes en la legislación minera venezolana que hagan referencia a la existencia de escalas dentro de las categorías contempladas en la actividad minera, en el artículo 79 y siguientes.

Los criterios de clasificación en las mencionadas escalas, que es una nomenclatura presente en gran parte de la normativa minera iberoamericana, se fundamentan sobre la extensión de territorio autorizado para el aprovechamiento minero, la capacidad de procesamiento, y el número de trabajadores.

9. Materias no consideradas en la Ley Orgánica de Minas

La Ley Orgánica de Minas entra en vigencia en un contexto en el que las tensiones globales sobre la actividad minera son numerosas, documentadas y demandadas desde diversas posiciones. De este modo, este procedimiento legislativo fue una oportunidad para incluir materias que, en nuestro contexto, tendrían un impacto positivo en la gestión y gobernanza del sector minero venezolano.

En *primer lugar*, el término "participación" está presente en diversas disposiciones como, por ejemplo, las referidas al porcentaje de capital accionarial de las empresas pertenecientes al Estado que pueden dedicarse a las actividades mineras[135], así como también en el derecho preferente del Banco Central de Venezuela para la compra del mineral oro[136] y sobre los volúmenes de minerales extraídos susceptibles de comercialización[137], pero no se refiere en ningún caso a la *participación ciudadana* ello a pesar de que el por ejemplo, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas está vigente[138], que establece la consulta previa o que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece disposiciones sobre la participación como el artículo 70, entre otros aplicables.

En *segundo lugar,* el establecimiento de principios como principios de desarrollo sostenible, prevención y remediación ambiental, y conservación del ambiente en la Ley Orgánica del Ambiente, para luego reducir

---

135 Artículo 5.

136 Artículo 37.

137 Artículo 38.

138 En concordancia con el Convenio169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, es instrumento internacional está ratificado por Venezuela desde hace 26 años. Véase Ley No. 41 Aprobatoria del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, *Gaceta Oficial* N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

sustantivamente en el resto de los capítulos su desarrollo es una pérdida de oportunidad del legislador para vincular la gestión minera nacional con la asignación de material de atribuciones, competencias y sanciones a comportamientos u omisiones por parte de los sectores involucrados.

En *tercer lugar*, no se mencionan los principios de transparencia, acceso a la información pública ni a la rendición de cuentas en el sector minero, con la excepción puntual de ser una característica de la SUNAMIN[139]. Venezuela no está asociada ni ha implementado estándares globales de la industria minera y ello se refleja en la falta de publicación de cifras de explotación de minerales, número de títulos mineros vigentes, operadores mineros, el número de empleos del sector o del destino de la renta minera, el número de hectáreas intervenidas, contratos mineros, los socios de las empresas mixtas, el listado de contrapartes en las alianzas estratégicas, el cumplimiento de los estudios de impacto ambiental y socio cultural acreditados ni el número de ellos en ejecución, el número de cierres de minas, entre otros datos[140].

El limitado o nulo desarrollo de estas materias en la Ley Orgánica de Minas puede considerarse un límite desde su puesta en vigencia, a las posibilidades de cambios materiales frente a la extracción ilícita de minerales, el daño ecológico y la exclusión de la participación ciudadana que está representada por la población indígena, la rural, así como también la urbana, los gremios, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y las instancias creadas para la participación comunitaria o comunal. Todos los sectores están comprometidos y llamados a comprometerse en esta actividad. Por ello, resulta clave tener comprensión de la inclusión de esta nueva normativa en un ordenamiento legal que se debe articular para ofrecer la base legal de las actuaciones necesarias para el crecimiento de la industria con rentabilidad, seguridad jurídica, transparencia, acceso a la información pública, cuidado del ambiente y participación ciudadana.

IV. CONCLUSIONES

La puesta en vigencia de una nueva legislación para el sector minero venezolano ha sido a la vez tanto una necesidad como una oportunidad parcialmente desaprovechada. Aun cuando coincide con el momento en el que más información sobre las mejores prácticas y reglas para la

---

139 Primer aparte del artículo 13 de la Ley Orgánica de Minas.

140 Véase Paris, Francisco y Balde, Bady. *¿Por qué Venezuela necesita la EITI?* EITI (Blog). 12 de enero de 2026. En https://eiti.org/es/blog-post/por-que-venezuela-necesita-eiti Consulta en línea el 14 de marzo de 2026.

gobernanza del sector se ha producido, en el que los minerales tienen el protagonismo de las cadenas de suministro globales para diversas industrias y economías, en el que tiene el Estado venezolano tanta institucionalidad y territorio por controlar y crecer en la legitimidad social de la actividad, es una ley limitada ante las demandas concretas de la ciudadanía.

No obstante, su puesta en vigencia es una oportunidad de institucionalizar el sector minero sobre la base de la inclusión de nuevos actores formales –que tienen la obligación de rendir cuentas a inversores o Consejos de Administración–, con las instituciones clave del derecho minero que constituyen su eje dogmático, integrado por la *publicatio* minera[141], la concesión y contratos mineros y el criterio fiscal –de renta– de las minas, las reglas corporativas soportadas en la libertad contractual, la seguridad jurídica, el cumplimiento de los contratos, y una organización Administrativa del Ejecutivo Nacional que se declara eficiente, competente y transparente, es una noticia a la que se le da la bienvenida.

La unificación en un solo instrumento para el sector minero, con la validación de la figura de la concesión, las escalas mineras o la reforma organizativa reciente del órgano rector, debe dar lugar a la creación de los incentivos para el diseño, implementación y revisión de nuevas políticas públicas, coherentes con los principios de la Ley y el crecimiento del sector, un desarrollo administrativo y de gobernanza de la Ley Orgánica de Minas que no sea regresivo al modelo del que se pretende sustituir y superar.

---

141 Brewer-Carías, Allan, "Sobre algunos principios relativos al régimen jurídico de la minería: la reserva, la concesión y la reversión" Pórtico, en Pernía-Reyes, Mauricio R., *Estudios de Derecho Minero*, Editorial Jurídica Venezolana, Universidad Católica del Táchira, Caracas, 2023.

TERCERA PARTE

COMENTARIOS PRELIMINARES SOBRE LA PARTICIPACION PRIVADA EN LA ACTIVIDAD MINERA

CATERINA BALASSO TEJERA

Abogado. Baumeister & Brewer,

Despacho de Abogados

Los comentarios que siguen se refieren a la Ley Orgánica de Minas que resultó aprobada en Abril de 2026 (LOM2026).

Esa LOM2026 derogó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas de 1999 así como el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos (Ley del Oro), de 2015, planteando un cambio de paradigma[1].

La LOM2026 busca entonces modificar las políticas de estatización de la década pasada, abriéndose nuevamente a la intervención e iniciativa privada en el ejecución y desarrollo de actividades primarias; introduciendo otros cambios que buscan fomentarla, tales como los que se incluyeron en relación con el régimen de la resolución de conflictos, así como los que atañen al equilibrio financiero, las regalías y los impuestos. Todo ello,

---

1 Se mantiene sin embargo la vigencia de otras regulaciones que tienen relevancia, como el Reglamento General de la Ley de Minas, las Normas sobre el Régimen de Comercialización Externa del Oro, así como una serie de Decretos mediante los cuales se declararon ciertos minerales como estratégicos, pues no fueron objeto de derogatoria por parte de la LOM2026.

siguiendo entre sus principios el de otorgar "…seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera"[2] para lo cual, una de las atribuciones del órgano rector es la de "promover la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector minero, en un marco jurídico que le brinde seguridad jurídica a la inversión"[3].

Estos comentarios ponen énfasis en esos cambios estratégicos que comporta la nueva LOM2026, mencionando algunos aspectos que merecen atención desde la perspectiva de la participación privada[4], encontrándose sistematizados como sigue: (1) en primer lugar, sobre la nueva fórmula para la resolución de conflictos; (2) en segundo lugar, la reformulación de la participación del sector privado y sus tipologías; (3) en tercer lugar, las actividades primarias y modalidades de su ejecución; y por último, (4) unas notas relativas a los incentivos financieros, en particular, el régimen de las regalías y de los impuestos.

I. SOBRE LA NUEVA FÓRMULA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

La ley de Minas de 1999 permitía la resolución de dudas y controversias tanto por parte de los Tribunales venezolanos como mediante arbitraje (artículo 33). Por lo que respecta al oro y demás minerales declarados estratégicos, la Ley del Oro limitaba a los Tribunales venezolanos la resolución de los conflictos que pudieran presentarse (artículo 14).

Tomando en cuenta que, como ya se ha señalado, uno de los principios declarados de la LOM2026 es el de la seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera (Artículo 6), la Ley modificó el régimen para la resolución de conflictos (Artículo 9).

En primer lugar, sustrajo la norma de la sección de las concesiones -donde se ubicaba en la Ley de Minas 1999-, para ubicarla dentro de las Disposiciones Generales, asegurándose que tenga aplicación respecto de todas las modalidades de ejercicio de las actividades mineras.

En segundo lugar, amplió los mecanismos para la solución de conflictos pues de acuerdo con la previsión de la nueva Ley, en los

2 Artículo 6.

3 Artículo 11, ordinal 5.

4 Ello no quiere decir que no haya otra serie de aspectos que son relevantes jurídicamente y que merecen ser estudiados.

contratos para la realización de las actividades reguladas en su texto, las partes pueden *acordar* que las dudas o controversias de cualquier naturaleza, que surjan con motivo de la realización de dichas actividades, y que no puedan resolverse amigablemente, puedan ser resueltas por los Tribunales venezolanos o "…mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo mediación y arbitraje"[5].

La previsión aumenta entonces el abanico de posibilidades en cuanto a mecanismos de solución de controversias, por lo que ahora puede incluirse en los contratos a que se refiere la ley una cláusula arbitral que incluya cualquier mecanismo alternativo, mediación o arbitraje, sin limitación alguna -sin perjuicio de las establecidas en otros cuerpos normativos-[6].

La inclusión de este tipo de soluciones, de acuerdo con la Ley, se refiere a "…los contratos para la realización de las actividades reguladas en esta (la) ley…"; al tiempo que el artículo 6 reconoce la autonomía de la voluntad de las partes estableciendo que "…el aprovechamiento de los recursos minerales se efectuará mediante los negocios jurídicos que, fundamentados en la libertad contractual, aseguren el cumplimiento de los principios señalados en este artículo…"; de modo que la norma se referiría entonces tanto a (i) los contratos de concesión minera, (ii) los contratos de cesión de derechos mineros y (iii) los contratos de operaciones mineras.

La norma establece también la fijación de lineamientos generales para establecer las cláusulas de resolución de controversias por parte del Ministerio con competencia en materia de minas, en *consulta* con la

---

5 La disposición contenida en el artículo 9 de la LOM2026 es idéntica a la contenida en la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos aprobada en enero de 2026.

6 La Oficina de Control de Activos Extranjeros ("OFAC" por sus siglas en Inglés) de los Estados Unidos de América, emitió las Licencias Generales Nº 51ª, 54 y 55, mediante las cuales autorizó transacciones prohibidas por las Regulaciones Sancionatorias a Venezuela vigentes en ese país, relacionadas con actividades mineras. Una de las exigencias de las Licencias Generales Nº 51ª y 54 para la procedencia de la autorización a que se refieren es que los contratos que se suscriban -en sus términos-, "especifiquen que las leyes de los Estados Unidos, o cualquier jurisdicción dentro de los Estados Unidos, gobiernen los contratos y que la resolución de cualquier disputa que surja de acuerdo con el contrato se lleve a cabo en los Estados Unidos de América". Sobre la posibilidad de someter los contratos de interés público a ley extranjera y/o arbitraje extraterritorial véase loa expuesto por Allan R. Brewer Carías en Contratos Administrativos, Contratos Públicos, Contratos del Estado. Colección Estudios Jurídicos Nº 100, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 316 y ss.

Procuraduría General de la República, aunque elimina la aprobación previa de este organismo requerida legalmente, como se expone *infra*. Lamentablemente las disposiciones transitorias de la Reforma aprobada no incluyen una referencia temporal para la adopción de estos lineamientos generales.

Por último, fueron eliminados dos mecanismos de control establecidos legalmente en otras leyes.

En primer lugar, se eliminó expresamente el control establecido a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (que requiere la opinión previa favorable de ese organismo para la incorporación de cláusulas arbitrales en contratos suscritos por la República)[7]. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la propia LOM2026 establece que los contratos de concesión y los de operaciones mineras deben ser revisados por la Procuraduría General de la República[8]; revisión en la que necesariamente está incluida también la de la previsión relativa a la cláusula de resolución de conflictos.

En segundo lugar, también se eliminó expresamente el control establecido a través de la Ley de Arbitraje Comercial (que exige la autorización escrita del respectivo Ministro de Tutela para la validez de la cláusula arbitral)[9]. Sin embargo, estimamos que subsistiría el requisito de (i) que la cláusula arbitral sea aprobada por todos los

7 Artículos 12 y 13. Artículo 12. Los contratos a ser suscritos por la República que establezcan cláusulas de arbitraje, tanto nacional como internacional, deben ser sometidos a la opinión previa y expresa de la Procuraduría General de la República. Artículo 13. A los fines previstos en el artículo anterior, las máximas autoridades de los órganos del Poder Público Nacional, deben remitir a la Procuraduría General de la República los proyectos de contratos a suscribirse, con sus respectivos soportes y la opinión de la Consultoría Jurídica, la cual debe hacer pronunciamiento expreso, sobre la procedencia de las cláusulas de arbitraje nacional o internacional.

8 Artículos 61 y 71.

9 Artículo 4º. Cuando en un acuerdo de arbitraje al menos una de las partes sea una sociedad en la cual la República, los Estados, los Municipios y los Institutos Autónomos tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, o una sociedad en la cual las personas anteriormente citadas tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, se requerirá para su validez de la aprobación de todos los miembros de la Junta Directiva de dicha empresa y la autorización por escrito del ministro de tutela. El acuerdo de arbitraje especificará el tipo de arbitraje y el número de árbitros, el cual en ningún caso será menor de tres (3).

miembros de la Junta Directiva de la empresa estatal (de ser el caso) y (ii) que el número de árbitros no pueda ser inferior a tres (3)[10] a que se contrae la Ley de Arbitraje Comercial[11], ya que no se hizo referencia a ninguno de estos aspectos.

II. SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO.

Los yacimientos mineros son bienes del dominio público por disposición del artículo 12 de la Constitución, que establece como competencia del Poder Público Nacional su régimen y administración (artículo 156, 16º).

De acuerdo con ello, se había regulado su régimen mediante la Ley de Minas de 1999. Luego, a partir de 2011 se estableció la reserva del oro que más adelante (2015) se amplió a otros minerales estratégicos así considerados por el Ejecutivo Nacional, limitándose las actividades relacionadas con estos minerales a la República o a empresas -y otras formas asociativas- de su propiedad y sus filiales, empresas mixtas (con participación estatal mayoritaria) y alianzas estratégicas con participación de la República (limitadas a la pequeña minería).

La nueva LOM2026 retoma un abanico más amplio de opciones para todos los minerales, permitiendo que personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, puedan realizar actividades vinculadas con la minería[12].

n particular, por lo que se refiere a las personas jurídicas, la Ley se refiere a tres categorías de empresas que pueden realizar actividades mineras: las empresas de la exclusiva propiedad de la República (empresas del Estado) y sus filiales, las empresas mixtas y las empresas privadas. Todas son, en los términos de la Reforma, operadores mineros[13], y el ámbito de su actuación depende del contrato que a tal efecto suscriban. Dejando de lado las empresas propiedad de la República y sus filiales, a continuación nos referimos a las dos modalidades que contemplan la intervención de capital privado.

10 Idem Artículo 4º.

11 Idem.

12 Artículo 2 y en particular, Artículo 5.

13 Artículo 8, ordinal 14º.

1. Las empresas mixtas

Las empresas mixtas mineras son aquellas en las cuales el sector privado participa minoritariamente y la República –o un ente público– tiene una participación mayoritaria, que le otorga el control accionario[14]. La Ley del Oro contemplaba que la participación pública no podía ser menor del 55%. En contraste, el artículo 5 de la LOM2026 establece que la participación estatal para las empresas mixtas debe ser mayor al 50%[15].

La LOM2026 dedica un Capítulo a la regulación de su creación, correspondiendo al Presidente autorizarla mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros, en el cual debe especificarse, al menos, "…la denominación, objeto, domicilio, la determinación del órgano o ente de adscripción y la composición accionaria de su capital social"[16]. Adicionalmente, puede establecer los lineamientos que deban seguirse, según el tipo de mineral a explotar y el área designada para ello[17]. El proyecto de acta constitutiva y estatutos de las empresas mixtas mineras debe ser revisado por la Procuraduría General de la República[18].

Las empresas mixtas están obligadas a someter el proyecto minero[19] a la aprobación del Ministerio con competencia en la materia[20].

En lo que respecta a los cambios en la estructura accionaria de las empresas asociadas con la República o cualquier ente público en una empresa mixta, la LOM2026 mantiene las limitaciones establecidas mediante la Ley del Oro. En tal sentido, es necesaria una autorización por parte del Ministerio competente para la cesión, enajenación o traspaso de acciones de aquellas empresas que se encuentren asociadas con el Estado

14 Artículo 5, ordinal 2º.

15 Artículo 5, ordinal 2º.

16 Artículo 75.

17 Idem, artículo 75.

18 Idem, artículo 75.

19 En los términos de la Ley, el proyecto minero es "…el documento explicativo que debe contener información sobre el proceso de prospección, exploración, desarrollo, producción y comercialización del mineral que se pretende extraer, el cual debe estar sustentado con un estudio de factibilidad técnico-económico, un plan de inversión, un estudio de impacto ambiental, un plan de desarrollo social, además de cualquier otra información que sea requerida por el Ministerio con competencia en materia de minas". Artículo 8, ordinal 16.

20 Idem, artículo 75.

en una empresa mixta minera, así como también para cambios en su control accionario[21].

2. Las empresas privadas

Además de las empresas de la exclusiva propiedad de la República y sus filiales, y las empresas mixtas mineras, la LOM2026 contempla como empresas operadoras que pueden ejercer actividades mineras a las *empresas privadas*; que pueden ser, tanto empresas totalmente privadas, *autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en la Ley y las normas de rango sub-legal que la desarrollen*, como empresas en las que la República -o un ente público- posea una participación que no sea mayoritaria.

A diferencia de lo establecido en la Ley de Minas de 1999, en la LOM2026 no se establece la necesaria domiciliación en Venezuela, por lo que si se trata de empresas privadas *extranjeras,* operaría la exigencia de autorización previa por parte de la Asamblea Nacional para la celebración de los respectivos contratos[22]. En efecto, recordemos que la participación de estas empresas en las actividades mineras se lleva a cabo mediante contratos suscritos con la República o con otros entes públicos, en los términos de la Ley; contratos que, de conformidad con la Constitución, deben contar con la aprobación previa de la Asamblea Nacional.

Todos los operadores mineros deben contar con inscripción ante el Registro Único Minero[23].

21 Artículo 78.

22 El artículo 150 de la Constitución exige autorización legislativa para la celebración de contratos con empresas no domiciliadas en el país. "Art. 150. (…) No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estadal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional". Por ello el Art. 187 de la Constitución, establece en su ordinal 9 que le corresponde a la Asamblea Nacional "…Autorizar los contratos de interés público …con sociedades no domiciliadas en Venezuela".

23 Artículo 88.

III. LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS Y LAS MODALIDADES DE SU EJECUCIÓN

La actividad minera está divida en escalas de acuerdo con la LOM2026: pequeña, mediana y gran escala "…en función de la producción racional y sustentable que realicen, así como del área establecida para cada una de ellas"; para lo cual el Ministerio con competencia en materia de minas debe tomar en cuenta "…las inversiones iniciales, las características, la magnitud del yacimiento y el mineral a ser explotado"[25].

Las referencias que se hacen a continuación se refieren a la minería a mediana y gran escala o gran minería, y que difieren entre sí por la dimensión y producción que suponen. Así, en los términos de la LOM2026, la mediana minería es la que se ejecuta "…dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de seis (6) unidades parcelarias (3.078 ha) y con una capacidad de arranque y acarreo de material minero mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas y menor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas por día"[26]; mientras que la gran minería es aquella "…orientada al ejercicio de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder al máximo establecido en esta Ley[27], con una capacidad de procesamiento mayor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas diarias de material primario"[28].

En este sentido, por lo que respecta a las modalidades de ejecución de las actividades mineras a mediana y gran escala, la LOM2026 plantea la participación de las empresas privadas en las actividades mineras a través de tres tipologías: por una parte, la concesión minera para el ejercicio de actividades primarias, por la otra, la cesión o subrogación de una concesión minera y por último un esquema de operación o ejercicio de actividades primarias.

---

24 La LOM2026 define las actividades primarias como aquellas orientadas a la investigación, detección, delimitación geométrica y volumétrica de yacimientos minerales y la obtención de éstos; comprendiendo 5 fases: prospección, exploración, explotación, producción y arranque y acareo (Artículos 8, ordinal 3º y 42).

25 Artículo 79.

26 Artículo 81.

27 Salvo casos especiales, el máximo establecido en la Ley es de 1 lote (12 unidades parcelarias) por concesión (Artículo 66).

28 Artículo 82.

A continuación, nos referimos brevemente a cada uno de esos esquemas, previstos ahora en la LOM2026, de manera individual.

1. La concesión minera

La concesión minera está definida por la LOM2026 como el "contrato que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales propiedad de la República Bolivariana de Venezuela existentes en un área determinada, de manera temporal, dentro de los límites geográficos determinados en un contrato"[29].

Tanto las personas naturales, como las personas jurídicas de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, pueden obtener una concesión minera a través de la cual se les confiere (i) el derecho exclusivo a ejercer las actividades primarias[30], (ii) dentro del ámbito espacial concedido[31], (iii) por un tiempo determinado (30 años con 2 posibles prórrogas de 10 años cada una)[32].

Salvo casos especiales en los que así convenga al interés nacional, en los cuales el Presidente de la República puede autorizar el otorgamiento en concesión de lotes más extensos, las concesiones se otorgan sobre una extensión máxima de un lote minero (12 unidades parcelarias para un total de 6.156Ha.); no pudiendo otorgarse más de 2 lotes a un mismo titular[33].

La LOM2026 establece el procedimiento a seguir para la solicitud de una concesión minera, el cual comprende: solicitud, oposición y suscripción del contrato, que corresponde a la República, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas[34]. Como se anunció anteriormente, los contratos de concesión deben ser enviados a la Procuraduría General de la República para su revisión[35].

---

29 Artículo 8, ordinal 5º.

30 Aunque el artículo 61 de la LOM2026 se refiere únicamente a los derechos de exploración, explotación o comercialización, la interpretación armónica del articulado de la ley indica que también se incluyan las demás fases de las actividades primarias.

31 Artículo 61.

32 Artículo 65.

33 Artículo 66.

34 Artículo 61.

35 El trámite procedimental merece un comentario aparte, puesto que se advierten ciertas inconsistencias en su regulación.

Las concesiones son derechos reales, aunque no implican propiedad sobre el yacimiento donde se encuentran, y pueden ser transferidas[36], hipotecadas o ser objeto de otros negocios jurídicos[37]. Sin embargo, es de tener en consideración que las concesiones son indivisibles, y comprenden todo aquello destinado a las mismas, incluyendo los desmontes, escoriales, colas, relaves y estériles de minas[38].

Por lo que se refiere a su extinción, las concesiones se extinguen: por vencimiento de su término, por renuncia, por declaratoria de caducidad en los casos previstos en la Ley[39]. Así, la concesión puede ser revocada por 1) no efectuarse la exploración en el plazo previsto en la Ley, 2) no iniciar las explotación dentro del plazo previsto en la ley, 3) por la paralización injustificada de la explotación por más de 6 meses, 4) por falta de pago de las regalías o demás obligaciones pecuniarias durante 1 año, 5) por no entregar el estudio de factibilidad técnico económico en el lapso previsto, 6) por falta de cumplimiento de cualquiera de las ventajas especiales acordadas, 7) por la comisión de más de 3 infracciones legales en un período de 6 meses y 8) por cualquier otra causal establecida en la ley o en el contrato.

2. La subrogación o cesión de la concesión

Las empresas mixtas no pueden ceder los derechos que se les hayan concedido, pero las empresas propiedad de la República y sus filiales pueden habilitarse para ello. En efecto, las empresas de la exclusiva propiedad de la República -o sus filiales- pueden ser autorizadas en el contrato de concesión respectivo, para *ceder* a otras empresas, públicas o privadas, los derechos que se le hubieren otorgado mediante la concesión, en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional y conforme a la normativa que dicte el Ministerio con competencia en materia de minas[40].

La LOM2026 establece que esta subrogación puede ser total o parcial, pero debe tomarse en consideración que ello contravendría la indivisibilidad del contrato de concesión minera a que se refiere el artículo

36 Previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas. Artículo 60.

37 Conforme a los lineamientos dispuestos por el Ejecutivo Nacional. Idem, Artículo 60.

38 Idem, Artículo 61.

39 Artículo 68.

40 Artículo 61.

67 de la ley, que así lo dispone; y que además señala expresamente que: "Los traspasos parciales no surtirán efecto respecto al Estado, pero quedan a salvo de esta disposición, los traspasos que versen acerca del derecho proindiviso de los cotitulares, cuyos cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones previstas en el contrato de concesión".

Aunque la LOM2026 establece que los contratos de concesión deber ser enviados a la Procuraduría General de la República para su revisión, no contiene un previsión semejante para el caso de las subrogaciones.

3. Los contratos operativos para el desarrollo de actividades primarias

Como ya se ha anunciado, además de la concesión minera, y de la cesión de los derechos inherentes a una concesión minera por parte de empresas propiedad de la República, la LOM2026 incluyó la participación del sector privado en las actividades primarias a través de la suscripción de contratos operativos o de operaciones mineras.

En este esquema, las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales contratan con una empresa privada para que ésta lleve a cabo el desarrollo de las actividades primarias, sin que ello implique la cesión del título[41].

Aunque la norma no lo señala, en estos casos la empresa privada (contratista operadora) ejerce las actividades primarias a cambio de una contraprestación que, de acuerdo con las previsiones de la LOM2026, podría consistir en una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales comercializables extraídos[42].

Ahora bien, hay que señalar que en este esquema, al ser una contratista, la empresa privada operadora solamente ejecuta -desarrolla- *para la contratante* -empresa propiedad de la República o filial- las actividades primarias, de modo que las obligaciones gubernamentales deberían recaer sobre la empresa contratante.

41 Artículo 71.

42 Artículo 38. Establece la norma que en el caso de operaciones mineras conjuntas pueden celebrarse contratos de comercialización donde se acuerde para cada una de las partes una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales comercializables extraídos.

Al igual que en el caso de las concesiones, estos contratos también deben ser remitidos a la Procuraduría General de la República para su revisión[43].

V. SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS REGALÍAS E IMPUESTOS.

1. Las regalías

En la Ley de Minas de 1999 no se establecía un régimen de regalías. Por su parte, como en la Ley del Oro solamente se establecía la ejecución de las actividades primarias por empresas de la exclusiva propiedad de la República y sus filiales, o por empresas mixtas (en las cuales la participación privada es minoritaria), el régimen de las regalías era de 3 al 13% según lo estableciera el Ejecutivo Nacional.

En la LOM2026 se introduce una regalía para todos los minerales de *hasta* un 13% sobre la producción bruta de los minerales extraídos[44], que puede ser exigido en dinero o en especie.

Más allá de esta previsión, la LOM2026 prevé la regulación del régimen de las regalías mediante Resolución que debe ser adoptada por el Ministerio con competencia en materia de minas, en la cual se establezcan los parámetros necesarios para el cumplimiento de esta obligación, tomándose en consideración: 1) las condiciones de explotación, 2) el monto de la inversión, 3) el valor del mineral en el mercado, 4) el alcance del plan de mitigación de daño ambiental, 5) el alcance del plan de desarrollo social y 6) las demás que determine el órgano regulador[45].

Por otra parte, hay que tomar en consideración que cuando con posterioridad a la suscripción de los contratos mineros se produzcan modificaciones tributarias que afecten negativamente las economías del acuerdo, el Ministerio competente está facultado para modificar el porcentaje de la regalía en aras de garantizar el equilibrio económico financiero del proyecto originalmente acordado[46].

Por lo que respecta a los contratos para el ejercicio de actividades primarias entre las empresas propiedad de la República y sus filiales y la empresa operadora privada, hay que destacar que en este tipo de contratos no hay transferencia del derecho a la realización de actividades primarias,

43 Artículo 71.

44 Artículo 91.

45 Artículo 91.

46 Artículo 72.

sino que la empresa privada actúa como un operador contratista para la empresa contratante, limitándose a ejecutar las actividades primarias, a cambio de una contraprestación. Así las cosas, el principio sobre el que descansa la regalía como concepto no se verificaría respecto de la empresa privada contratista.

Recordemos que la regalía es una compensación que se garantiza al propietario del yacimiento en razón del otorgamiento -por parte de éste- del derecho de explotar y apropiarse de un bien que le pertenece y que como tal no toma en cuenta la eficiencia económica. No es un impuesto, que grava el enriquecimiento, sino una retribución por el aprovechamiento del recurso natural no renovable. Por ello se traduce en una porción de lo extraído. En tal sentido, no sería procedente el pago de la regalía por parte de la empresa operadora, sino que correspondería al titular del derecho; esto es, a la empresa contratante de la exclusiva propiedad de la República o su filial.

2. El régimen impositivo

La Ley de Minas de 1999 establecía un impuesto superficial y un impuesto de explotación; incluyendo un incentivo temporal, una variación en función del mineral y la aceptación de una reducción de hasta el 1%[47]. Por su parte, la Ley del Oro excluía expresamente el régimen tributario de la Ley de Minas de 1999 al oro y demás minerales declarados como estratégicos[48].

La LOM2026 sujeta la minería a un régimen tributario que "…está conformado por los impuestos, tasas y contribuciones aplicables a la exploración, explotación, aprovechamiento, movilización, circulación, transformación y comercialización de los minerales…" que regula[49].

A. El impuesto a la minería

La LOM2026 sustituyó el impuesto superficial y el impuesto de extracción por una nueva modalidad impositiva llamada *impuesto a la minería*[50], al que quedan sujetas todas las personas "…que realicen las actividades primarias a las que se refiere…" la Ley[51].

47 Artículo 90.

48 Artículo 2.

49 Artículo 94.

50 Artículo 95.

51 Idem, artículo 95.

La base imponible de ese impuesto, está conformada por el total de los ingresos brutos devengados mensualmente por los sujetos pasivos, entendiéndose como ingresos "…lo correspondiente al valor de la producción bruta mensual…", sin admitirse deducción alguna[52].

La alícuota no es fija, sino que se establece en un máximo del 6%; siendo discrecional para el Minister io competente, previa opinión del Ministerio con competencia en materia de finanzas, la determinación de la misma, así como la fase a partir de la cual será aplicado, "…dentro del límite previsto en este artículo", y teniendo en cuenta: 1. La naturaleza del proyecto; 2. Los requerimientos de inversiones de capital; 3. El tipo de mineral[53].

La norma no aporta ese límite a que hace referencia, por lo que carece de los parámetros requeridos para su operatividad. Este aspecto tendría que analizarse desde la perspectiva de los principios que rigen el sistema impositivo (legalidad y la reserva legal, progresividad, capacidad contributiva, justicia tributaria, certeza y equidad, eficiencia y transparencia) que escapa del ámbito de estos comentarios.

Adicionalmente, la LOM2026 faculta expresamente al Ministerio con competencia en materia de minas para modificar la alícuota "…si existieran circunstancias extraordinarias que lo justifiquen"[54].

B. Otros incentivos fiscales

Además de la introducción de este cambio, la LOM2026 introdujo una serie de incentivos fiscales que buscan hacer más atractiva la participación del sector privado en las actividades minera; en particular, la exención de los siguientes impuestos y contribuciones especiales[55]:

1. Impuesto a los Grandes Patrimonios.

2. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física.

52 Idem, artículo 95.

53 Idem, artículo 95.

54 Idem, Artículo 95.

55 Artículo 97.

4. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas.

5. Contribución prevista en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social Frente al Bloqueo Imperialista.

Adicionalmente, se estableció la exención de cumplimiento respecto del compromiso de responsabilidad social establecido la Ley de Contrataciones Públicas, así como los tributos estadales o municipales[56].

En relación con la última de las exenciones, las mismas deben ser analizadas a la luz de las normas constitucionales con las que habría evidente *colisión*, en particular, las que se refieren a las competencias tributarias de los Estados y Municipios[57].

Por lo que se refiere a los minerales críticos y tierras raras, la LOM2026 establece que pueden sujetarse a un régimen especial tributario a ser establecido por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto[58], tomando en consideración los parámetros indicados por la Ley. En todo caso, su exportación está sometida legalmente al pago de un impuesto con una alícuota de hasta el 5% del valor bruto de exportación[59].

Caracas, abril de 2026

56 Idem, Artículo 97.

57 Artículos 164 y 179 de la Constitución.

58 Artículo 98.

59 Idem, Artículo 98.

CUARTA PARTE

LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS: UNA REFORMA INCOMPLETA

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

Profesor de Derecho administrativo y constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello
Investigador Invitado, Boston College
Profesor de Derecho constitucional comparado, American University

INTRODUCCIÓN

La nueva Ley Orgánica de Minas[60] no solo derogó el *Decreto con rango, fuerza y valor de Ley de Minas* de 1999, sino que además introdujo un marco regulatorio novedoso que, en muchos sentidos, mejora el contenido de la Ley hoy derogada. Asimismo, al derogar el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos,* la nueva Ley incorpora al oro, y otros minerales estratégicos dentro del ámbito general de la concesión minera.

Estos cambios deben interpretarse en el contexto geopolítico venezolano derivado del 3 de enero de 2026 y de las políticas adoptadas por el Gobierno de Estados Unidos respecto del sector minero en Venezuela. De hecho, la nueva Ley puede considerarse como un resultado

60 *Gaceta Oficial* Nº 7.020 extraordinario de 16 de abril de 2026. Este estudio deja a salvo las consideraciones de legitimidad de la sexta legislatura de la Asamblea Nacional.

de esas políticas y del esfuerzo por abrir el sector minero a la inversión privada, lo cual resulta confuso. Con la salvedad de los minerales reservados al Estado, el sector minero ya estaba abierto a la inversión privada. Luego, esta apertura solo es predecible, en realidad, respecto del oro y de demás minerales estratégicos, como el coltán. Este es, sin duda, el principal impacto práctico de la nueva Ley: permite a la inversión privada ejercer derechos mineros sobre los minerales antes estratégicos reservados al Estado.

Sin negar los avances de la Ley, estimamos que las reformas introducidas en ella son insuficientes para impulsar la inversión privada, básicamente por tres razones que exponemos en este breve artículo. La *primera razón* es que, a pesar de adoptar un marco jurídico novedoso, persisten en la nueva Ley disposiciones ambiguas que reducen la calidad de los derechos mineros. La *segunda razón* es que la nueva Ley no se adoptó en el marco de una reforma jurídica más amplia, orientada a mejorar la protección de la inversión privada y la libertad de empresa. Finalmente, y *en tercer lugar*, la Ley no introduce ninguna reforma para atender el que es, sin duda, el principal problema del sector minero: la proliferación de la minería ilegal, en especial, en el Arco Minero del Orinoco.

Como resultado, la nueva Ley plantea, en realidad, dos ordenamientos jurídicos. Por un lado, en el ámbito de *iure*, nos encontramos ante un nuevo marco regulatorio que, con bemoles, mejora la calidad de la regulación minera. Pero por otro lado, en el ámbito *de facto*, encontramos las instituciones informales surgidas en áreas de limitada estatalidad, en concreto, en el Arco Minero del Orinoco. La verdadera reforma minera en Venezuela consiste en cerrar esas áreas y sustituir las instituciones informales por instituciones formales.

I. UN NUEVO MARCO REGULATORIO QUE PRESERVA LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO MINERO

La nueva Ley Orgánica de Minas no introduce un cambio de paradigma. Por el contrario, y en línea con los principios del Derecho minero de Venezuela, la nueva Ley mantiene la regulación basada en la propiedad del Estado sobre los yacimientos, considerados bienes del dominio público. Asimismo, la nueva Ley reconoce el derecho de la iniciativa privada a ejercer derechos reales mineros mediante la concesión. Con lo cual, el cauce a través del cual la inversión privada puede ejercer

derechos de exploración, producción y comercialización es la concesión minera, tal y como antes sucedía en la Ley hoy derogada[61].

1. La concesión minera como el título habilitante general que permite a la inversión privada ejercer derechos mineros. Las precarias garantías jurídicas de la inversión privada.

El artículo 3 de la Ley, en consonancia con el artículo 12 de la Constitución, ratifica el principio según el cual la República es la propietaria de los yacimientos que son bienes del dominio público, cuyo uso por terceros requiere de la concesión. Con lo cual, y de conformidad con los principios del Derecho minero comparado en Hispanoamérica[62], la propiedad del Estado sobre los yacimientos constituye una barrera de entrada al sector minero, en el sentido de que terceros, incluida la inversión privada, no pueden ejercer derechos reales sobre los yacimientos. Sin embargo, la Administración puede otorgar estos derechos a través de la concesión minera, título habilitante que permite la entrada al sector minero, mediante el ejercicio de derechos reales de uso sobre los yacimientos. Estos derechos, como es sabido, no trasladan la propiedad de los yacimientos, pero sí permiten al concesionario aprovechar el mineral y adquirir la propiedad del mineral producido, dejando a salvo el porcentaje que corresponde al Estado por concepto de regalía y otras contribuciones.

El artículo 5 enumera los operadores mineros según la tradicional distinción entre la gestión directa e indirecta. Así, la gestión directa es ejercida por la Administración, a través de empresas públicas, incluyendo aquellas en las que el único accionista es el Estado y las "empresas mixtas" en las que el Estado tiene una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social. Estas son, así, empresas públicas mineras.

La gestión indirecta queda a cargo del sector privado. Aquí, el citado artículo incluye varias categorías: *(i)* las empresas en las cuales el Estado tiene una participación inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, y que, por ende, no califican como empresas públicas, *(ii)* las empresas privadas "*autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en esta Ley y las normas de rango sub-legal que la desarrollen*", *(iii)* las

---

61 Sobre los principios tradicionales del Derecho minero, y entre otros, vid. González Berti, Luis, *Compendio de Derecho Minero Venezolano. Tomo I,* Publicaciones de la Facultad de Los Andes, Mérida, 1969, pp. 277 y ss.

62 Vergara Blanco, Alejandro, *Principios y Sistema de Derecho Minero. Estudio Histórico y Dogmático*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992, pp. 258 y ss.

brigadas mineras, conformadas "*en grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados*", y *(iv)* las personas naturales que ejerzan la minería artesanal de manera individual. Aun cuando estas cuatro categorías corresponden a la gestión indirecta, la segunda categoría es la que aplica a la empresa minera privada, típicamente, a cargo de proyectos de gran minería[63].

El título habilitante que permite la gestión, directa o indirecta, es la concesión minera. Siguiendo los principios tradicionales del Derecho minero venezolano, el artículo 60 señala que "*las concesiones mineras son derechos reales que no implican propiedad alguna sobre el yacimiento o el suelo donde éste se encuentra".* La expresión es correcta, pero imprecisa: la concesión no es el derecho real, sino el título por medio del cual la Administración traslada derechos reales mineros. El numeral 5 del artículo 8, en concordancia con el artículo 61, aclara que este título constituye un contrato.

De manera confusa, la Ley alude al "contrato minero", por ejemplo, al definir al operador minero en el numeral 14 del artículo 8. Pareciera, de la letra del artículo 60, que tal contrato es distinto de la concesión. En todo caso, y de acuerdo con el artículo 71, no debe confundirse la concesión con el contrato de operación minera, que es el contrato de servicios mediante el cual la empresa pública minera traslada a contratistas privados el ejercicio de los derechos reales mineros que le han concedido, manteniendo la titularidad de los derechos. Una posible interpretación es que el contrato minero es un género que abarca dos especies: el contrato de concesión minera y el de operación minera.

Los derechos reales trasladados mediante el contrato de concesión son aquellos que permiten realizar las actividades primarias, es decir, prospección, exploración, explotación, producción, arranque y acarreo, de acuerdo con el artículo 42. En este sentido, es muy favorable que la Ley haya reconocido que estos derechos son derechos reales, en el sentido de que el concesionario o contratista es titular de derechos reales administrativos, o sea, regidos por el Derecho administrativo. Estos derechos son de naturaleza contractual y, como tal, deben entenderse como propiedad del concesionario, como reitera, por lo demás, el artículo 61.

En efecto, la concesión no transmite la propiedad del subsuelo, pero los derechos reales contractuales derivados de la concesión sí son propiedad del concesionario. Por lo anterior, el citado artículo 60 dispone

[63] Los artículos 79 al 82 diferencian entre la pequeña, mediana y gran minería.

que las concesiones mineras pueden ser objeto de hipoteca y de otros negocios jurídicos lícitos autorizados por la Ley, y permite al concesionario, como regla, transferir sus derechos previa autorización administrativa.

El régimen de la concesión aplica tanto a la gestión pública como a la gestión indirecta, aun cuando en el primer caso nos encontramos ante la concesión minera interadministrativa. Por lo tanto, es necesario diferenciar dos regímenes jurídicos de la concesión minera. Cuando el concesionario es un ente administrativo, la concesión es interadministrativa. Pero cuando el concesionario es el inversor privado, la concesión es administrativa. Esta diferencia es importante, pues en la interpretación de la Ley es preciso realzar la seguridad jurídica de los derechos mineros asignados a la inversión privada, en tanto la protección de dichos derechos constituye la garantía de los derechos constitucionales de libertad de empresa y de propiedad privada.

La garantía de estos derechos exige la interpretación restrictiva de las causales de terminación unilateral de la concesión, que, en todo caso, solo proceden cuando se acredite cualquiera de los supuestos de incumplimiento del artículo 69, previo el procedimiento administrativo previsto en el artículo 70. Esto quiere decir que solo procede la terminación unilateral por incumplimiento del concesionario, es decir, la caducidad de la concesión, de conformidad con el numeral 3 del artículo 68. Este artículo no autoriza la terminación unilateral por razones de interés general, lo cual constituye, en realidad, la expropiación de los derechos contractuales mineros. Esta es otra importante garantía de la estabilidad de los derechos mineros.

Otra importante garantía para la inversión privada es la estabilidad de las condiciones económicas de la concesión, reconocida en el artículo 71. Esta garantía no implica la prohibición de cambios regulatorios, sino la de los efectos patrimoniales adversos de tales cambios en el contexto de la buena fe, todo lo cual obliga a la Administración a realizar ajustes para restablecer el equilibrio, modificando regalías, tributos, tarifas, plazos, mecanismos de compensación y otros términos necesarios. No debe interpretarse esta disposición como una exteriorización de la teoría del equilibrio financiero del contrato administrativo, pues dicha figura no tiene cabida en la nueva Ley. Así, mientras que en la teoría general del contrato administrativo la Administración mantiene el dominio sobre el contrato, pudiendo incluso terminarlo por razones de interés general, en el contrato de concesión minera la Administración debe proteger los derechos contractuales, hasta el punto de que la Ley no permite la terminación

unilateral de la concesión por razones de interés público[64]. Luego, la concesión no es ni puede ser un "contrato administrativo", sujeto a las imprecisas "cláusulas exorbitantes" que menoscaban la calidad de los derechos contractuales.

Aisladamente, las garantías jurídicas para la inversión privada en la nueva Ley son mejores que las del texto hoy derogado. Pero la inversión privada minera no opera en el vacío, sino en el entorno institucional de la economía venezolana, marcada por el colapso del Estado de Derecho y por la pervivencia de instituciones predatorias que menoscaban las garantías jurídicas de la libertad de empresa. Un reflejo de estas instituciones son las políticas arbitrarias de expropiación en el sector minero, que han dado lugar a diversos reclamos de inversores que no han sido resueltos.

Por ello, las garantías para la inversión privada son precarias, no por la nueva Ley, sino por el entorno institucional en el que debe aplicarse el nuevo texto. Esto hace especialmente importantes los mecanismos de protección de la inversión extranjera, materia en la que la nueva Ley no logró ofrecer garantías adecuadas, como explicamos más adelante.

2. El impreciso régimen jurídico de los minerales estratégicos y del oro

La principal novedad de la Ley consiste en derogar la reserva dictada sobre el oro y demás minerales estratégicos[65]. Como en su momento explicamos, el hoy derogado *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos,* adoptó la reserva demanial, o sea, la reserva al Estado de los derechos reales mineros, excluyendo del régimen de la concesión al oro y demás minerales

---

64 No solo la teoría del contrato administrativo resulta contraria a la estabilidad jurídica de la inversión privada, sino que además, esa teoría fue felizmente superada en la Ley de Contrataciones Públicas. Véase lo que hemos explicado en Hernández G., José Ignacio, "El contrato administrativo en la Ley de Contrataciones Públicas", en *Revista de Administración Pública n° 176,* Madrid, 2008, pp. 263 y ss.

65 Sobre algunos de los antecedentes de esa reserva, véase a Pernía-Reyes, Mauricio, "La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro", en *Revista Tachirense de Derecho n° 23*, 2012, pp. 103 y ss. y Ghazzaoui, Ramsis, "Breves notas sobre la Ley orgánica que reserva al estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y auxiliares a estas", en *Revista de Derecho Público n° 140*, 2014, pp. 312 y ss.

estratégicos, como el coltán[66]. La derogatoria de esa Ley, por ende, implica que estos minerales pasan a ser concedibles, o sea, que la Administración puede trasladar la titularidad de derechos reales mineros. En este ámbito, por ende, sí es posible aludir a la *apertura* del sector minero a la inversión privada.

Sin embargo, lamentablemente, el artículo 34 empañó este cambio al permitir a la Administración, con amplitud indebida, decretar como estratégicos los minerales que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o la defensa y la seguridad nacional. La consecuencia de esta declaratoria es que, respecto de los minerales declarados estratégicos, podrá acordarse una reserva demanial, o sea, prohibirse el otorgamiento de concesiones. Con lo cual, la institución de la reserva demanial no fue del todo erradicada[67].

En relación con el oro, el artículo 37 dispone que el Banco Central de Venezuela "*tiene el derecho preferente para la compra del mineral oro que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera ejercida en el territorio nacional, el cual debe ser ofertado a través del Ministerio con competencia en materia de minas, con base a los mecanismos de participación en la producción nacional y disponibilidad del recurso mineral, que se establezcan para tales fines*". Esta norma afecta adversamente los derechos minerales sobre el oro, en la medida en que interfiera en la comercialización del mineral. A estos efectos, y en consonancia con la cláusula de estabilidad de las condiciones financieras, la compra no puede realizarse a un precio inferior al de las condiciones normales de mercado. Pero incluso así, esta norma colide con el derecho de propiedad en la medida en que regule un supuesto de venta forzosa del oro producido.

---

[66] Hernández G., José Ignacio, "Régimen jurídico-administrativo del coltán como mineral estratégico", en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano n° 10*, 2016, pp. 95 y ss.

[67] Según el artículo 35, la Presidencia podrá declarar las áreas mineras auríferas y de otros minerales estratégicos como Zonas de Seguridad, sometiéndolas a un régimen administrativo especial, que no es determinado en la Ley. Esta norma indeterminada también incide adversamente en la seguridad jurídica. Según la disposición transitoria cuarta, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia el Ministerio del ramo propondrá a la Presidencia "*la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los decretos que se consideren necesarios*".

3. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera

Otro de los grandes aportes de la nueva Ley es la creación de una Administración sectorial, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera. Esta Superintendencia puede elevar la certidumbre jurídica de los derechos mineros, en especial, al implementar potestades de ordenación y limitación basadas en normas que fomenten la racionalidad en el marco del debido procedimiento. Usualmente, la ordenación y limitación de los derechos mineros descansa en la gestión del contrato, lo que no contribuye a crear capacidades burocráticas que afiancen la seguridad jurídica.

En concreto, las actividades conexas a la minería (procesamiento, concentración y beneficio, tenencia, transporte y circulación, almacenamiento y comercialización) estarán sujetas a la vigilancia, supervisión, inspección y control de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, de acuerdo con el artículo 56, en concordancia con el artículo 99. Con lo cual, la ordenación y limitación de las actividades primarias siguen descansando en la gestión contractual, lo cual no contribuye a la seguridad jurídica de los derechos mineros.

Tampoco contribuye a esa seguridad jurídica que la nueva Ley no haya garantizado la independencia de la Superintendencia, cuya máxima autoridad —el Consejo Directivo— es designado y removido libremente por el Ministro del ramo, de acuerdo con el artículo 13. Luego, esta Superintendencia es un instituto autónomo en cuanto a su forma, aun cuando no cuenta con garantías de autonomía funcional. En la práctica, parecería que la Superintendencia actuará bajo la misma dependencia política con la que actuaba el hoy Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera.

II. LA REFORMA MINERA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS. ESPECIAL REFERENCIA AL ARCO MINERO DEL ORINOCO

Como hemos explicado, el principal cambio introducido en la nueva Ley Orgánica de Minas es la derogación de la reserva demanial sobre los minerales estratégicos, incluido el oro. Esta reforma responde, principalmente, a las políticas del Gobierno de Estados Unidos hacia Venezuela tras los eventos del 3 de enero de 2026. Estas políticas priorizan la recuperación de las industrias extractivas en Venezuela, es decir, el petróleo, el gas y la minería. A estos efectos, la regulación de las sanciones económicas se ha modificado no solo para autorizar operaciones prohibidas, sino también para proteger los ingresos del Gobierno de

Venezuela derivados de las exportaciones de las industrias extractivas, incluidas las minas. Como resultado, existe un marco regulatorio que se superpone a la nueva Ley y genera ciertas tensiones.

1. La regulación de las sanciones económicas sobre el sector minero

De acuerdo con las órdenes ejecutivas n.º 13.857 y 13.884, de 2019, todo el Gobierno de Venezuela, incluidas las empresas públicas mineras, está sujeto a sanciones. Como consecuencia, el Gobierno no puede realizar ninguna operación minera en Estados Unidos ni con sujetos de ese país. Ciertas operaciones mineras que estaban prohibidas por esas órdenes han sido autorizadas mediante las Licencias Generales 51A, 54 y 55. Inicialmente, estas licencias se centraron en el sector del oro, pero luego se ampliaron a todo el sector minero.

En resumen, estas licencias autorizan negociaciones con el Gobierno de Venezuela para realizar nuevas inversiones, incluidas nuevas contrataciones de concesión. Asimismo, se autorizó la provisión de bienes, obras y servicios al Gobierno de Venezuela, necesarios para la realización de actividades mineras. Esta autorización, en concreto, aplica a la celebración de contratos de operación minera, incluidos los de servicios. Finalmente, se autorizan actividades aguas abajo, en concreto, la venta y la exportación. Como se observa, no se autoriza la realización de actividades primarias. Para ello, el Departamento del Tesoro del Gobierno de Estados Unidos, a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), debe emitir licencias, tanto generales como individuales.

Todo ingreso que corresponda al Gobierno de Venezuela por la venta o exportación de oro y otros minerales quedará sujeto a la orden ejecutiva n° 14.373, de 2026. Esta orden creó un "cordón sanitario regulatorio", al ordenar que cualquier pago que corresponda al Gobierno de Venezuela por actividades extractivas, debe ser depositado en las cuentas bajo control del Departamento del Tesoro, conocidas como Fondos de Depósito del Gobierno Extranjero. Estos activos solo podrán utilizarse de acuerdo con los lineamientos del Departamento de Estado. Cabe asumir que, cuando se autoricen actividades primarias, los ingresos que correspondan al Gobierno de Venezuela, incluso por participación fiscal o "government take", serán depositados en dichas cuentas.

Para comprender el funcionamiento de este cordón regulatorio, es preciso recordar que el sector minero genera ingresos fiscales por dos vías. Primero, cuando la inversión privada extrae minerales, el Gobierno percibe ingresos mediante regalías y otros conceptos afines. Segundo, cuando la

producción minera responde a la gestión directa, todo el ingreso derivado de la venta es ingreso fiscal. Pues bien, la orden ejecutiva nº 14.373 rige, indistintamente, sobre cualquiera de estos ingresos fiscales. Por los momentos, pareciera que esa orden se ha aplicado en relación con la venta de mineral producido por el Estado.

Así, en marzo de 2026, el secretario del Interior, Burgum, anunció que Estados Unidos compró cien (100) millones de dólares en oro[68]. En relación con estos anuncios, mediante el decreto presidencial nº 5.266 se ordenó la fusión por absorción de la Corporación Venezolana de Minería (CVM) con la Compañía General de Minería de Venezuela (Minerven)[69]. De esa manera, los ingresos por la venta de oro producido por empresas públicas mineras (que antes de la nueva Ley tenían el monopolio legal) serán depositados en las cuentas controladas por el Gobierno de Estados Unidos, incluidos los ingresos por la venta de oro a los que hizo referencia el secretario.

Esta regulación es importante, pues priva al Gobierno de Venezuela de la captación del ingreso fiscal minero para su posterior administración conforme al presupuesto. Ahora, todo el ingreso fiscal derivado de actividades mineras y, además, de hidrocarburos, es administrado por el Gobierno de Estados Unidos. A estos efectos, el Departamento del Tesoro puede autorizar transferencias desde las cuentas bajo su control a cuentas del Gobierno de Venezuela, incluidas las del Banco Central, para la venta de divisas en el mercado cambiario. A estos fines, la Licencia General n° 57 autorizó al Banco Central a realizar operaciones en Estados Unidos.

Como resultado, el Gobierno de Venezuela ha perdido la soberanía para captar y administrar los ingresos fiscales del sector minero. Al agregar a ello la pérdida de control sobre el ingreso fiscal del sector de hidrocarburos, puede concluirse que la orden ejecutiva n° 14.373 impide el correcto funcionamiento de las instituciones fiscales establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la Ley contra la Corrupción y la Ley del Banco Central de Venezuela, entre otras.

---

[68] "U.S. brought back $100 million of gold from Venezuela, Interior Secretary Burgum says", CNBC, 25 de marzo de 2026, tomado de: https://www.cnbc.com/2026/03/25/venezuela-gold-burgum-trump-rodriguez-maduro.html

[69] Gaceta Oficial nº 6.994 extraordinario, de 6 de marzo de 2026.

En especial, desde este marco jurídico, no queda clara la autoridad del Gobierno de Venezuela para ceder los ingresos fiscales por exportaciones de minerales y, tanto más, de petróleo. Estos ingresos son, en realidad, indisponibles. Aun cuando la creación de las cuentas de garantía respondió a una decisión unilateral del Gobierno de Estados Unidos, los contratos de venta de oro responden a la voluntad del Gobierno de Venezuela, lo que implicaría un acuerdo para ceder los ingresos fiscales de las exportaciones mineras.

2. Los mecanismos de solución de controversias

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Minas establece los mecanismos de solución de controversias. Así, en todos los contratos regulados en la Ley, incluyendo el contrato de concesión, deberá incluirse una cláusula según la cual "*las dudas y controversias de cualquier naturaleza, suscitadas con motivo de la realización de dichas actividades y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la República Bolivariana de Venezuela o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje*"[70].

Sin embargo, en las licencias que autorizan operaciones aguas abajo y la provisión de obras, bienes y servicios, se acota que los contratos autorizados deben incorporar una cláusula según la cual el Derecho de los Estados Unidos o de cualquiera de sus estados, regirá el contrato. Además, toda disputa será resuelta conforme a la jurisdicción de Estados Unidos. Entre esta previsión y el citado artículo 9 hay varias posibles tensiones.

En *primer lugar*, todo contrato autorizado mediante licencias debe regirse por el Derecho de Estados Unidos. Aun cuando el citado artículo 9 no dispone la aplicación exclusiva del Derecho de Venezuela, parece ser ésta una condición implícita. En todo caso, y en la práctica, no es posible sustraer al contrato por completo del Derecho venezolano, pues la capacidad del órgano o ente público contratante, incluidas las empresas públicas mineras, solo puede regirse por dicho Derecho.

En *segundo lugar*, el artículo 9 no permite a los tribunales de Estados Unidos resolver controversias, mientras que las controversias de los

[70] Las cláusulas acordadas conforme a dichos lineamientos no requerirán la opinión o autorización prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Arbitraje Comercial

contratos autorizados mediante licencias solo pueden resolverse en la jurisdicción de Estados Unidos.

Finalmente, y en *tercer lugar*, de acuerdo con las licencias, las partes contratantes pueden pactar, como mecanismo de solución de controversias, el arbitraje con sede en Estados Unidos. Ello cumpliría con la obligatoria provisión según la cual toda controversia debe resolverse bajo la jurisdicción de Estados Unidos, pero podría entrar en conflicto con el artículo 9, que no reconoce expresamente la figura del arbitraje internacional, que ha sido considerado, de manera errada, como incompatible con ciertos contratos públicos, como parece reiterarlo el artículo 6 de la llamada *Ley Constitucional de Inversión Extranjera Productiva*[71].

Estas tensiones serán incluso mayores si mediante licencias de la OFAC se obliga a incorporar una cláusula similar en los contratos para realizar actividades primarias, como sucede en el sector de los hidrocarburos, por ejemplo, bajo la Licencia General n° 52. En este sentido, es necesaria una cuidadosa regulación de los contratos mineros para delimitar el ámbito que permita cumplir con las licencias y con la Ley Orgánica de Minas. Por supuesto, este riesgo se hubiese evitado si la nueva Ley hubiese adoptado, con mayor apertura, mecanismos de solución de controversia bajo el Derecho extranjero e internacional.

3. La situación del Arco Minero del Orinoco

Al analizar las restricciones institucionales más importantes a la producción minera, podrá concluirse que la hoy derogada Ley de Minas no constituía una barrera absoluta. La barrera se debía a la reserva al Estado de los minerales estratégicos, lo cual habría podido resolverse mediante su derogación. Sin negar las bondades de la nueva Ley Orgánica de Minas (y sus bemoles), lo cierto es que el nuevo marco regulatorio no solucionó ninguna restricción vinculante, salvo la relativa a la reserva demanial de minerales estratégicos. Sin embargo, la nueva Ley no tomó en cuenta la que es, quizás, la restricción más vinculante: la informalidad minera derivada del Arco Minero del Orinoco[72].

---

[71] Gaceta Oficial n° 41.310, de 29 de diciembre de 2017.

[72] Entre otros, vid. Hernández-Mendible, Víctor, "La nulidad del decreto del Arco Minero del Orinoco y de los actos jurídicos que los ejecuten", en *Revista Tachirense de Derecho n° 3,* 2017, pp. 9 y ss. / Universidad

El estudio del Arco Minero del Orinoco debe realizarse desde una perspectiva interdisciplinaria, considerando las consecuencias de la fragilidad del Estado venezolano, lo que ha dado lugar a las llamadas áreas de limitada estatalidad: cometidos que el Estado no puede atender mediante mecanismos formales de gobernanza y que, por el contrario, dan lugar a mecanismos informales[73]. Esto deriva en la dualidad de instituciones: junto a las instituciones formales o de *iure,* surgen las instituciones informales o de *facto*. Precisamente, hay dos tipos de instituciones asociadas al Arco Minero: las formales y las informales.

Desde el punto de vista jurídico o formal, el Arco Minero es una Zona de Desarrollo Estratégico Nacional, creada de acuerdo con el decreto nº 1.425, mediante el cual se dictó el decreto con rango, valor y fuerza de *Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria*[74]. Por lo tanto, el citado decreto no habilitó la realización de actividades mineras, ni mucho menos exceptuó los controles aplicables, en concreto, los ambientales. Por el contrario, su propósito fue estimular las actividades mineras en el área comprendida por el decreto, sin modificar el régimen jurídico minero[75]. Algunas de las críticas contra este decreto, como se observa en el acuerdo de la Asamblea Nacional de 14 de junio de 2016, asumían que su propósito era habilitar actividades mineras, lo cual técnicamente no es así. El citado decreto no contiene ningún título habilitante que permita realizar actividades mineras, en tanto esos títulos deben ser otorgados de acuerdo con el Derecho minero[76].

El verdadero problema surgió cuando el Arco Minero del Orinoco fue empleado para tratar de ocultar, tras un manto de legalidad, operaciones mineras informales[77]. Estas actividades, de acuerdo con la organización

---

[73] Börzel Tanja A., *et al.,* "Governance in Areas of Limited Statehood: Conceptual Clarifications and Major Contributions of the Handbook" en Börzel Tanja A., *et al.,* (ed), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood,* Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 3-6, y Pritchett, Lant, *et al, Deals and Development,* Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 24 y ss.

[74] Gaceta Oficial Nº 6.151 extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

[75] Hernández G., José Ignacio, "Régimen jurídico-administrativo del coltán como mineral estratégico", cit.

[76] Hernández-Mendible, Víctor, "La nulidad del decreto del Arco Minero del Orinoco y de los actos jurídicos que los ejecuten", cit.

[77] El decreto n° 3.872 (Gaceta Oficial n° 41.650 de 7 de junio de 2019), avanzó en este sentido al hacer explícita la política de habilitar la realización de actividades mineras en el Arco, especialmente respecto de minerales estratégicos reservados al Estado, como el oro.

SOS Orinoco, han degenerado en contaminación mercurial, crisis sanitaria, degradación de ecosistemas, violaciones de derechos humanos y negocios ilícitos[78]. En relación con esto último, Transparencia Venezuela ha documentado las economías mineras ilícitas surgidas, especialmente en el ámbito del oro[79].

En especial, la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, en 2022, aprobó el reporte intitulado "La situación de los derechos humanos en el Arco Minero del Orinoco y otras áreas del Estado de Bolívar" (A/HRC/51/CRP.2). El reporte concluye que el Arco Minero del Orinoco ha derivado en la expansión de la actividad minera ilegal en el estado Bolívar, en un contexto de violaciones de derechos humanos y delitos. La Misión documentó la presencia de grupos criminales armados, en particular en territorios indígenas. Junto a todo lo demás, resaltan los graves daños ambientales, especialmente en las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), incluyendo la cuenca del río Caroní, la Reserva Forestal La Paragua y la Reserva Forestal Imataca[80].

Todas estas graves violaciones a los derechos humanos son resultado de las instituciones informales, pues el área cubierta por el señalado Arco y, en general, el sur del estado Bolívar, es un área de limitada estatalidad, que ha dado lugar a minería ilegal asociada a la ruptura del monopolio legítimo de la fuerza y, en suma, a la fractura del control territorial. Con cual, la principal restricción no deriva de instituciones formales como Leyes o decretos, sino de las instituciones informales surgidas en esa área de limitada estatalidad.

La nueva Ley Orgánica de Minas ignoró esta realidad, hasta el punto de no modificar ninguna de las regulaciones que dan cobertura al citado Arco, entre ellas la llamada *Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero*[81]. Las disposiciones transitorias no incluyeron ninguna norma para atender la informalidad minera, especialmente, en el sector del oro. Por ello, en realidad, el

[78] Véase: https://sosorinoco.org/es/.

[79] Véase: https://transparenciave.org/economias-ilicitas/economias-ilicitas-en-venezuela-una-renta-creciente-repartida-entre-aliados-el-arco-minero-del-orinoco-la-legalizacion-de-lo-ilicito/

[80] Véase: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/ffmv/2022-09-20/FFMV-CRP-2-Spanish.docx

[81] Gaceta Oficial n° 41.310 de 29 de diciembre de 2017.

principal problema institucional minero que tenía que solucionarse fue obviado en la nueva Ley.

Lo que debe hacerse es implementar políticas que recobren la estatalidad en el Arco Minero del Orinoco. A estos efectos, es necesario dictar un marco transitorio que, entre otros aspectos, detenga los graves daños ambientales que se están produciendo, favorezca investigaciones independientes en materia de derechos humanos y permita la regularización de las actividades mineras conforme a los cauces de la nueva Ley, en estricto cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado, muy en especial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Todo ello es necesario, además, para reducir el riesgo asociado a las actividades mineras lícitas, ante la violación de estándares ambientales, de gobernanza y sociales.

CONCLUSIONES

La nueva Ley Orgánica de Minas es una reforma incompleta que no logra solucionar las restricciones más relevantes a la producción minera. Ciertamente, la nueva regulación presenta muchas ventajas respecto del marco regulatorio de 1999, en especial en cuanto a la garantía jurídica de los derechos mineros, condición necesaria para promover la inversión privada bajo el "cordón sanitario regulatorio" impuesto por el Gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, este nuevo marco es insuficiente, por las razones que se resumen a continuación.

En *primer lugar*, la nueva Ley mantiene un amplio margen de discrecionalidad en materia de minerales estratégicos, lo que menoscaba la certeza jurídica necesaria para promover inversiones extranjeras. Igualmente, el régimen jurídico de la comercialización del oro presenta ambigüedades.

En *segundo lugar*, aun cuando la creación de la Superintendencia es un avance, su limitado ámbito de competencias —que no abarcan las actividades primarias—, junto a su falta de autonomía, menoscaba la calidad de la protección de los derechos mineros.

En este sentido, y en *tercer lugar*, la nueva Ley no ofrece garantías jurídicas especiales a la inversión extranjera, lo cual se agrava por el precario marco jurídico vigente. Además, existe una potencial contradicción entre los mecanismos de resolución de controversias previstos en la Ley y en las licencias generales emitidas por la OFAC, lo que incrementa la incertidumbre jurídica.

Finalmente, y en *cuarto lugar*, la nueva Ley ignoró los graves problemas derivados de las instituciones informales en el Arco Minero del Orinoco, asociadas a actividades ilícitas, violaciones de derechos humanos y graves daños ambientales. Esta es, a no dudarlo, la principal restricción institucional del sector minero que, no obstante, fue simplemente ignorada.

Brookline, MA, abril de 2026.

QUINTA PARTE

REFLEXIONES FISCALES EN TORNO A LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

JUAN CRISTÓBAL CARMONA BORJAS

Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), mención Summa Cum Laude. LL.M. in Common Law de Georgetown University. Especialista en Derecho Financiero de la UCAB, mención Cum Laude. Doctor en Ciencias, Mención Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de postgrado de la UCAB y Profesor Invitado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (ACIENPOL) - Sillón N° 30. Miembro de la Junta Directiva de la ACIENPOL 2023-2027.

La Ley Orgánica de Minas publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 7.020 Extraordinario del 16 de abril de 2026 (LOM 2026) representa otro hito en la reciente gestión del Poder Legislativo, enmarcada en la particular, excepcional y ambigua relación de "cooperación" entablada a partir del 5 de enero de 2026 entre el Ejecutivo Nacional (E) y el gobierno de los Estados Unidos de América, encabezado por el presidente Donald J. Trump.

Al igual que ocurre con la recientemente promulgada Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH 2026), la LOM 2026 suscita una serie de interrogantes en el ámbito fiscal que, como es pacíficamente reconocido, representa un factor determinante en la consecución de la máxima rentabilidad esperada por los agentes económicos, públicos y privados, nacionales y extranjeros, directos e indirectos, vinculados a cualquier sector de la economía.

Dada la importancia y complejidad del tema, en esta oportunidad haremos un primer abordaje de las inquietudes que nos suscita la ley recientemente promulgada, con la intención de poner en evidencia, no sólo los cambios registrados respecto del régimen que imperó en materia minera en Venezuela hasta su entrada en vigor, sino también, para destacar las dudas, omisiones y errores en los que pudo haber incurrido el Legislador y sus implicaciones. A esos efectos, nos limitaremos al análisis del tratamiento fiscal del ejercicio de las llamadas actividades primarias.

Para poder adentrarnos en tan intrincado terreno, debemos previamente efectuar algunas consideraciones generales relativas al sector y, muy especialmente, a las modalidades de ejercicio de las actividades económicas que le son propias. Al realizar tales comentarios no nos pronunciaremos acerca de la validez o pertinencia de las medidas adoptadas en ese ámbito por la LOH 2026, en tanto, únicamente, pretendemos con ellos contextualizar y hacer más comprensible nuestro análisis del tema fiscal.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Con fundamento en la Ordenanza de Minería para la nueva España dictada por Carlos III en 1783, en la que se reconocía a la Corona española como titular de la soberanía sobre los territorios de América sometidos a su dominio (Bula del Papa Alejandro VI de 1493), le fue atribuida a aquélla la propiedad de todas las especies minerales que en ellos yacían. Dicha ordenanza real fue posteriormente aplicada a la Provincia de Venezuela por Real Orden de 1784.

A la par que dicha Orden Real reafirmaba que las minas pertenecían a la Corona española, las concedía en propiedad y posesión, sin separarlas del Real Patrimonio. En virtud de esa concesión, se establecía un derecho a favor de los súbditos (concesionarios) que les permitía efectuar actos de disposición.

Al respecto, resulta igualmente relevante señalar que, a los inicios de la República de Colombia, el Libertador Simón Bolívar en su misión de estadista, decretó el 24 de octubre de 1829 la aplicación provisional de la Ordenanza de Minas de Carlos III (Decreto de Quito). Dicho acto estableció la propiedad de todas las minas, incluyendo los hidrocarburos, para la Republica de Colombia, dejando vigente el régimen de participación de los ciudadanos en los mismos términos que se establecían

en la Ordenanza de 1783"[1]. El ejercicio de los derechos de los concesionarios quedaba supeditado al pago de los tributos que sobre ellos recaían.

A la separación de Venezuela de la República de Colombia en 1830, el congreso electo declaró que las minas que se encontraban en el territorio de la República de Venezuela le pertenecían a ésta, admitiendo la participación de sus ciudadanos en su explotación, manteniendo así inalterado el principio que desde tiempos de la Colonia se había establecido en América.

En 1854, tiene lugar la promulgación del Primer Código de Minas, el cual abarcó, dentro del ramo de la minería, a todas las sustancias calificadas como tales. Dicho instrumento legal adoptó el régimen de concesiones, habiéndose otorgado bajo su imperio la primera concesión de carbón y la primera de hulla en 1882 y en 1883 la primera concesión para el mineral de hierro.

De acuerdo con aquel Código, cada concesionario debía aportar 30 pesos por cada pertenencia. Dichos recursos serían destinados a un fondo dirigido a la formación académica en materia de minería y mecánica.

Después de la promulgación de seis textos legales entre 1885 y 1905, sin mayores variaciones, se promulgó la Ley de Minas de 1945 que reguló ampliamente la materia hasta 1999. En esa primera mitad del Siglo XX, específicamente, en 1930, comienza la primera explotación de diamante, se descubren depósitos de amianto, magnesita, plomo y zinc, manganeso, yeso, fosfato, bauxita, otras minas de aluminio y cinabrio, y en 1944, se descubre el ferroníquel[2].

La Ley de Minas publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela el 18 de enero de 1945, en el ámbito fiscal, previó el pago de un (01) bolívar por hectárea concedida.

Aquella ley se mantuvo inalterada hasta el año 1999, aun cuando en la década de los setenta del siglo pasado se registraron dos hitos que vale reseñar: i) el Decreto-Ley que Reserva al Estado la Industria de Explotación del Hierro y; ii) el Decreto-Ley N° 2.039 del 5 de febrero de 1977 en el que el Estado se reservó la exploración y explotación de otros minerales no reservados para la fecha. Ambos actos fueron dictados por el

[1] Servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc35/art03.pdf

[2] https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2018/11/EPE-II-Sector-Mineria_AF.pdf

entonces presidente de la República, Sr. Carlos Andrés Pérez y respecto de ellos, se eliminó el régimen de concesiones.

Bajo la recién iniciada presidencia de Hugo Chávez, se dicta el Decreto N° 295 con Fuerza de Ley de Minas publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.382 Extraordinario del 28 de septiembre de 1999 (LM 1999). En dicho instrumento se reconoce a la República como propietaria de las minas y no como su simple administradora, facultándose al Estado a explotarlas por sí mismo en un régimen de concurrencia con terceros mediante concesiones, sin que en momento alguno aquél se desprendiera de su propiedad. En dicho instrumento se permitió también al Estado, reservarse la explotación de ciertos minerales.

Se adopta en la LM 1999 el sistema dominial ya fuera mediante explotación directa por el Estado o de concesiones facultativas por éste otorgadas, quedando eliminado cualquier vestigio del sistema regalista y con él, las figuras del denuncio, la exploración libre, la exploración exclusiva y el libre aprovechamiento.

En el Título II de la LM 1999, referente a la Administración de las Actividades Mineras, se contempló su ejercicio bajo cinco modalidades distintas, según los requerimientos del sector. Esas modalidades fueron: a) Directamente por el Ejecutivo Nacional; b) Concesiones de Exploración y subsiguiente Explotación; c) Autorizaciones de Explotación para el ejercicio de la actividad de la Pequeña Minería; d) Mancomunidades Mineras y; e) Minería Artesanal.

En lo fiscal, reconoce la Exposición de Motivos de aquel instrumento legal que frente a la creciente explotación ilegal de los minerales que agudizaba la efectividad recaudatoria de los ingresos que debía percibir el Estado por concepto de impuestos provenientes de la actividad extractiva, resultaba de especial importancia la revisión y reforma del régimen fiscal vigente al que se consideró basado en un conjunto de alícuotas que no se correspondían con los márgenes de ganancia, desarrollo y expansión de la actividad minera existente para ese momento.

Para atender tan sensible tema, el Título VII de la Ley, previó el Régimen Tributario. Respecto de esta materia, destaca su Exposición de Motivos que,

> "… a fin de establecer un régimen fiscal fundamentalmente instrumental, que propicie la inversión privada nacional y extranjera, se analizó el régimen fiscal vigente en la legislación comparada latinoamericana, las alícuotas de los tributos mineros vigentes a escala

nacional, las estructuras de costos de las empresas mineras operadoras y los márgenes de ganancias en función de las Inversiones realizadas. De la misma manera, se tomó en consideración la recesión económica que afecta a las empresas mineras y la tendencia a la baja experimentada en los precios y consumo en los mercados de minerales a escala mundial que incide en la producción de minerales y en la rentabilidad de las empresas mineras"[3].

A esos fines, el Legislador estableció un Impuesto Superficial progresivo en el tiempo y en función del número de hectáreas dadas en concesión, en el que una vez comenzada la fase de explotación se permitía deducir del Impuesto Superficial al de Explotación hasta la concurrencia del primero, hasta su concurrencia.

En cuanto al Impuesto de Explotación se fijaba un importe de 3% que podía ser reducido por el Ejecutivo Nacional hasta el uno por ciento (1%) respecto de ciertos minerales, así como a restituirlo hasta su nivel original para propiciar la rentabilidad de las explotaciones mineras.

Pocos meses después de la entrada en vigor de la LM 1999 se aprueba la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), cuyo contenido resulta mandatorio reseñar, especialmente, en lo siguiente:

- El artículo 12, reconoce que los yacimientos mineros existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por ende, inalienables e imprescriptibles.
- El artículo 113 dispone que: "Cuando se trate de la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación (…), el Estado otorgará concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público".
- El artículo 156 numeral 16 atribuye al Poder Nacional el régimen y administración de las minas, a la par que le reconoce el Poder Tributario en la materia en su numeral 12. No obstante, el artículo 164 de la CRBV en su numeral 5 atribuye competencia a los estados federados en cuanto al régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, tema este que ya se encontraba regulado en la Ley Orgánica de

[3] G.O N° 5.382 Extraordinario, de fecha 28 de septiembre de 1999. Decreto N° 295, con Rango y Fuerza de Ley Minas.

Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) de 1989.

Durante la vigencia de la LM 1999 se dictaron una serie de instrumentos legales en los que básicamente se ejerció la facultad establecida en el artículo 302 de la CRBV, ratificada en el artículo 23 de esa ley, reservándose así el Estado el ejercicio de actividades respecto de ciertos minerales declarados como estratégicos. Entre esos instrumentos destacan los siguientes:

- Decreto Nº 1.234 06 de marzo de 2001 contentivo del Reglamento General de la Ley de Minas (G.O N° 33.135 del 09/05/2001).

- Decreto N° 8.413 con Fuerza, Rango y Valor de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas (G.O. N° 39.759 del 16/09/2011).

- Decreto N° 1.395 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas (G.O. N° 40.543 del 18/11/2014).

- Decreto N° 2.165 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás minerales estratégicos (G.O. N° 40.819 del 30/12/2015).

- Decreto N° 2.248 que crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (G.O. N° 40.855, 24/02/2016).

- Ley Constitucional del Régimen Tributario Especial para el Desarrollo del Arco Minero del Orinoco (G.O. N° 41.310 del 29/12/2017).

A estos instrumentos nos referiremos de seguidas, con el propósito fundamental de profundizar un poco más en lo relativo el tratamiento en ellos conferido al tema fiscal, abonando así el terreno para poder efectuar un análisis comparativo respecto de las medidas adoptadas por el Legislador al sancionar la LOM 2026.

II. TRATAMIENTO FISCAL DEL EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

A) Antecedentes recientes

A.1. Decreto Nº 295 con Rango y Fuerza de Ley de Minas del 5 de septiembre de 1999, publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.382 del 28 de septiembre de 1999 (LM 1999)

A pesar de que el Decreto N° 310 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG) publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.793 del 23 de septiembre de 1999, distinguió entre regalías e impuestos como expresiones de participación fiscal del Estado en la explotación del recurso natural por ella regulada; la LM 1999, aprobada tan sólo unos días después, mantuvo el esquema fiscal imperante, no sólo en materia minera (LM 1945), sino también, petrolera (LH 1967), en el que se aludía erróneamente, únicamente, a ingresos de carácter tributario[4].

Como fue indicado, la LM 1999 en su Capítulo VII Del Régimen Tributario (Arts. 90 y 91), contempló respecto de los titulares de derechos mineros la obligación de pagar los llamados Impuesto Superficial e Impuesto de Explotación, en los términos que a continuación presentamos de manera esquemática.

1. Impuesto superficial (IS):

a. Se causaba por cada hectárea de área otorgada, a partir del cuarto año de otorgamiento del derecho respectivo.

b. Se pagaba por trimestre, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de cada trimestre.

c. A los efectos del pago de ese impuesto, se dividía a los beneficiarios de derechos mineros, según el mineral que estuviera

---

[4] Si bien durante décadas se registró una fuerte controversia en cuanto a la naturaleza jurídica del "Impuesto de Explotación", en cuanto a si era realmente un tributo o, más bien, una participación patrimonial de la República en la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos por parte de terceros (incluidas sus instrumentalidades), recordemos que no fue sino hasta que se dictó la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 que ese tema quedó zanjado al desparecer respecto del ejercicio de la actividad extractiva en ese sector el llamado "Impuesto de Explotación", pasando a calificarse de *regalía* que era lo correcto, tal como lo sostuvimos públicamente durante las IV Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario celebradas en la ciudad de Puerto La Cruz en 1998, fue acogida como conclusión por la Asociación Venezolana de Derecho Tributario en esa oportunidad.

involucrado. Un primer grupo lo conformaban los exploradores de minas de oro y diamante y, otro, los titulares de derechos respecto del resto de los minerales.

d. En ambos casos, se contemplaba un régimen de determinación del tributo en función del número de hectáreas asignadas al que correspondía una cantidad determinada de Unidades Tributarias (UT), al valor que éstas tuvieran a la fecha del pago. El importe del tributo aumentaba, según el número de hectáreas y los años transcurridos. La aplicación del tributo era acumulativa sobre extensiones totales de áreas otorgadas.

e. El pago debía realizarse por ante las Oficinas Receptoras de Fondos Nacionales, una vez efectuada la liquidación por parte de la Oficina Liquidadora correspondiente del para entonces Ministerio de Energía y Minas.

f. Una vez iniciada la explotación de la concesión, se rebajaba del IS el IE correspondiente al mismo período, hasta su concurrencia con el primero.

2. El "Impuesto de Explotación" (IE):

a. Se causaba desde la extracción del mineral y se pagaba dentro los primeros quince (15) días continuos del mes siguiente al de la extracción que lo causaba.

b. Podía ser recabado, a opción del Ejecutivo Nacional, en dinero o en especie. En el primer caso, el cálculo del impuesto se hacía conforme a las siguientes normas:

c. 3% del valor comercial en Caracas del mineral refinado, cuando se trataba de oro, plata, platino y metales asociados a este último.

i. 4% del valor comercial en Caracas cuando se trataba de diamante y demás piedras preciosas.

ii. 3% calculado sobre su valor comercial en la mina, para otros minerales. Dicho valor incluía los costos en que se incurriera hasta el momento en que el mineral extraído, triturado o no, era depositado en el vehículo que lo transportaba fuera de los límites del área otorgada o a una planta de beneficio o refinación, cualquiera fuera el sitio donde estuviera localizada, teniendo en cuenta su riqueza y el precio del mineral en el mercado comprador, entre otros factores relevantes.

iii. Cuando las condiciones económicas lo ameritasen, el Ejecutivo Nacional podía acordar una reducción hasta el nivel del uno por ciento (1%) del impuesto de explotación previsto en el numeral iii) anterior. El Ejecutivo Nacional podía restablecer

dicho impuesto, en su monto original, cuando a su juicio hubieran cesado las causas que motivaron la reducción.

d. A los efectos del pago del IE, todo titular de derechos mineros debía presentar una declaración por cada área otorgada y mineral económicamente aprovechable en explotación, indicando en cada una de ellas, de un modo claro y preciso, el volumen del mineral extraído durante el mes de trabajo a que se contrajera dicha declaración, la riqueza media del mineral, el precio de venta y el monto del impuesto que le correspondía pagar. En el caso del oro y el diamante debía indicarse, además, el número de toneladas de mineral explotado, el número de gramos de oro o metal fino extraído del yacimiento en el caso del diamante, el número de quilates métricos. La declaración debía acompañarse de las guías de circulación del mineral, autorizadas por el Ministerio con competencia en materia de minas, quien verificaba la veracidad o exactitud de la información suministrada por el beneficiario de derechos mineros antes de proceder a realizar la liquidación respectiva, sin perjuicio de que dichas declaraciones pudieran ser revisadas posteriormente de acuerdo con las disposiciones del Código Orgánico Tributario (COT).

e. La declaración a que se refiere el literal anterior debía hacerse ante la Oficina Liquidadora Regional del Ministerio con competencia en materia de minas.

f. En caso de prórroga de concesiones se aplicaba la última escala del impuesto superficial, desde el inicio de la prórroga hasta su culminación.

g. Cuando el beneficiario de derechos mineros comercializara con productos semi-elaborados, refinados o beneficiados derivados del mineral explotado, el precio de referencia para calcular su valor comercial en la mina era establecido por el Ministerio con competencia en esa materia, mediante un estudio de mercado, tomando en cuenta la riqueza media del mineral y su precio promedio de venta en el mercado comprador.

Como se observa, el IE antes descrito tenía igual esencia, estructura y funcionamiento que la regalía adoptada en materia de hidrocarburos líquidos y gaseosos, de ahí que, insistamos, no era realmente un tributo sino una participación patrimonial del Estado en la producción del recurso natural.

En materia de beneficios fiscales, la LM de 1999 facultaba al Ejecutivo Nacional a exonerar total o parcialmente al beneficiario de los derechos mineros del pago de los impuestos de importación sobre aquellos

elementos y útiles de diversa naturaleza, indispensables para la actividad minera en sus distintas fases. Tal beneficio se supeditaba respecto de aquellos elementos que se produjeran o fabricaran en el país, en condiciones que hicieran innecesaria la importación.

El artículo 95 de la LM 1999 enfatizaba la aplicación supletoria del COT respecto de todo lo no previsto en su Título VII.

El Reglamento General de la LM 1999 desarrolló el tema de las Ventajas Especiales señalando en su artículo 35 que, para el otorgamiento de concesiones de exploración y subsiguiente explotación, el Ministerio de Energía y Minas, tomaría en cuenta el ofrecimiento por parte del solicitante, de ventajas especiales, de acuerdo con la naturaleza, magnitud y demás características de cada proyecto.

El Ministerio de Energía y Minas podía exigir garantía suficiente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que surgieren del ofrecimiento de las ventajas especiales referidas a obras.

Por su parte, el artículo 36 de aquel texto reglamentario indicaba que el solicitante de una concesión podía ofrecer, entre otras, el siguiente tipo de ventajas especiales:

1. Proyectos y programas específicos de inversión para el desarrollo de la comunidad, a cargo de o financiados por el solicitante, donde se permita la participación de los miembros de la comunidad mediante mecanismos autogestionarios;

2. Incorporación de valor agregado nacional mediante procesos de transformación del producto tales como mineralurgia, refinación, manufactura e industrialización;

3. Realización de actividades que, a juicio del Ministerio de Energía y Minas, aseguren el suministro de tecnología a la industria minera y la transferencia de la misma a favor del país;

4. Contribuir al mejoramiento de las condiciones físicas, culturales, sociales y económicas de las comunidades establecidas en las áreas objeto de concesión y sitios vecinos, tales como la construcción y el mantenimiento de carreteras, caminos, vías de penetración agrícola, vías de acceso, construcción de escuelas y dispensarios de asistencia médica o apartes al mantenimiento de las existentes.

A.2. Decreto N° 8.413 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.759 del 16, de septiembre de 2011 (LORO 2011).

Fue el instrumento que marcó el inicio en el Siglo XXI de la reserva formal del sector aurífero respecto del Estado, extinguiendo las concesiones mineras otorgadas hasta ese momento, ordenando su migración a empresas mixtas donde el Estado tuviera el control. Se replicó así, el modelo instrumentado en el sector petrolero bajo el "Plan Plena Soberanía Petrolera" (2006-2007).

El Decreto-Ley en referencia estableció que el oro calificaba como mineral estratégico que debía ser vendido obligatoriamente al BCV.

Desde el punto de vista fiscal, al menos en cuanto a los minerales reservados, se abandonó la figura del "Impuesto de Explotación" para adoptar formalmente el sistema de regalías.

Con el importe de la regalía, el legislador procuró maximizar sus ingresos, que captados en la fuente se hacían efectivos más fácilmente. Se estableció, además, que el incumplimiento en su pago mensual acarreaba la pérdida del derecho de explotación, lo que le otorgaba una naturaleza de obligación de orden público con efectos administrativos inmediatos.

La regalía equivalía a un 13%, admitiéndose su disminución hasta un 3% respecto de empresas mixtas vinculadas a proyectos mineros de interés social con la participación de comunidades indígenas, pequeños mineros y artesanos agrupados en cooperativas o empresas de producción social comunal.

En materia de ventajas especiales, se atribuyó al Ministerio competente en materia de minas la fijación de "las alícuotas" correspondientes a cada caso, debiendo destinarse esos recursos a proyectos de recuperación de áreas de explotación de oro y al desarrollo social de las mismas.

Se creó la Superintedencia de Fiscalización del Oro, adscrita al Ministerio de Finanzas, dirigida a fiscalizar, liquidar y recaudar las regalías y las ventajas especiales.

A.3. Decreto N° 1.395 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a éstas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014 (LORO 2014)

Con este acto se profundizó el modelo iniciado años antes, agregándose la posibilidad de ejercicio de las actividades reservadas a través de las "Alianzas Estratégicas". Se mantuvo el sistema fiscal impuesto en 2011, con la flexibilización de la disminución del porcentaje de la regalía, en tanto éste podía ser disminuido por el Ministerio con competencia en materia de minas no sólo respecto de los entes de total propiedad del Estado y de las empresas mixtas vinculadas a cierto tipo de proyecto extractivo, sino que respecto de estas últimas se eliminó tal condicionante, incluyéndose, además, a las alianzas estratégicas.

Se procedió a la creación del Fondo Social de Minas, bajo la forma de servicio autónomo sin personalidad jurídica del Ministerio con competencia en materia minera, con el propósito de destinar los aportes efectuados por los ejecutores de actividades reservadas a la recuperación y desarrollo de las áreas en las que se ejerciera la explotación minera.

A.4. Decreto N° 2.165 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210 del 30 de diciembre de 2015 (LORO 2015)

De acuerdo con el artículo 4 de la LORO 2015, el Estado, más allá de la reserva de las actividades de exploración y explotación de oro que había adoptado desde 2011, por razones de interés nacional y carácter estratégico, extendió la reserva en la propia Ley a las actividades primarias relativas a otros minerales estratégicos.

Al respecto señaló la Exposición de Motivos del referido Decreto-Ley, que

> "Se amplía el objeto del régimen regulatorio al incorporar los minerales estratégicos del Estado Venezolano, erigiendo la facultad directa del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, para establecer dichos minerales estratégicos.

> En relación a la comercialización de los minerales, se Incluye la obligatoriedad de vender y entregar al Banco Central de Venezuela, todo el oro y demás minerales estratégicos que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera en el territorio nacional; delegando en el Banco Central de Venezuela, la autorización de venta y/o entrega de cada mineral a una entidad distinta, en los términos que a tales efectos se establezca"[5].

Bajo aquellas premisas, el Ejecutivo Nacional en el transcurso de los años incorporó a este régimen las Tierras Raras (TTRR)[6], el coltán, el niobio y el tantalio, asimilándolos al régimen de reserva que, anteriormente, sólo ostentaban el oro y el diamante.

Desde el punto de vista fiscal, la LORO 2015, estableció lo siguiente:

- Regalía

En cuanto a los elementos técnicos de la regalía consagrada en la LORO 2015, podemos señalar los siguientes:

- Obligados: personas que desarrollaran las actividades primarias.
- Importe: entre el 3% y el 13% de las cantidades de oro y otros minerales estratégicos extraídos de cualquier yacimiento.
- Base de cálculo (dinero): el valor del producto final del mineral, establecido por el Ejecutivo Nacional, sin aclarar a qué se refería específicamente este valor del producto final.
- Modalidad de cumplimiento: en dinero o en especie según fuera exigida por el Ejecutivo Nacional. Mientras no lo requiriera de otra manera, se entendía que optaba por recibirla en dinero, en cuyo caso, las personas que desarrollaban las actividades primarias, debían pagar el precio de las cantidades correspondientes. Excepcionalmente, el Ministerio con competencia en materia de minería podía exigirla en

---

5 *Gaceta Oficial de* la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210 del 30 de diciembre de 2015.

6 Desde una perspectiva técnica-científica, las tierras raras comprenden un grupo de 17 elementos químicos (15 lantánidos junto al escandio y el itrio) que poseen propiedades magnéticas, ópticas y eléctricas únicas. Estos minerales no son necesariamente escasos en la corteza terrestre, sino que su "rareza" deriva de la complejidad técnica de su separación y refinación. En el territorio nacional, se ha identificado un potencial significativo en el Escudo de Guayana, asociados a minerales portadores como la monacita y la bastnaesita, lo que justifica su declaración como recursos estratégicos para la industria tecnológica y de defensa.

especie. Para recibir la regalía bajo esta modalidad, el Ejecutivo Nacional podía utilizar los servicios de transporte, almacenamiento y entrega del mineral utilizados por las personas sujetas al pago de este beneficio. Los servicios debían ser prestados hasta el lugar que indicara el Ejecutivo Nacional, quien pagaba el precio que se hubiera convenido por el uso de tales servicios.

- Liquidador: el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia minería liquidaba la regalía con la planilla o forma correspondiente.
- Frecuencia de enteramiento: al Fisco Nacional dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la planilla de liquidación.
- En cualquier caso, fuera que el pago se realizara en especie o en dinero, el monto de la regalía era calculado según lo determinaran las normas técnicas que se hubieran dictado al efecto, considerando el valor del mercado o valor convenido.

- **Ventajas Especiales**

Por ventajas especiales se entendían los beneficios sociales, económicos, tecnológicos, de infraestructura o de cualquier otra índole, que los receptores de los derechos mineros otorgaban a la República con la finalidad de contribuir con el desarrollo integral de las comunidades aledañas a las zonas mineras.

Dentro de esas ventajas especiales, el artículo 29 de la LORO 2015 contemplaba la dirigida al desarrollo integral.

A esos efectos, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, establecía la alícuota correspondiente a las ventajas especiales, al momento de transferirle derechos mineros a las empresas para realizar actividades primarias.

A los efectos de determinar el monto de la alícuota se debió tomar en cuenta la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además, de las condiciones ambientales y socioculturales del área de influencia del proyecto.

Los ingresos objeto de este concepto debían destinarse al financiamiento de planes y proyectos de recuperación de las áreas degradadas por la explotación de oro y otros minerales estratégicos y al desarrollo social, en consulta y coordinación con las comunidades mineras e indígenas donde tuviera lugar dicha explotación. La inversión debía

realizarse preferiblemente en el desarrollo de los sectores productivo, educación, salud y demás aspectos necesarios para fomentar el buen vivir de las comunidades.

La fiscalización, liquidación y recaudación de las regalías y las ventajas especiales establecidas en ese Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, eran atribuciones exclusivas del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería.

A.5. Decreto N° 2.248 se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.855 del 24 de febrero de 2016

En el Decreto N° 2.248 se establece un régimen especial tributario en el que se faculta al Ejecutivo Nacional a otorgar exoneraciones totales o parciales de impuestos directos e indirectos, entre ellos, el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Tales beneficios se contemplan respecto de los ejecutores de *actividades conexas* relativas a cualquier mineral, en tanto que también podían aplicar respecto de Empresas Mixtas realizadoras de *actividades primarias* a la luz de la LORO 2015, precisando respecto de estas últimas que tales beneficios aplicarán en la fase de desarrollo de los proyectos.

Adicionalmente, se contempla la posibilidad de establecer beneficios arancelarios para la importación de bienes de capital. También prevé ese instrumento normativo la implementación de regímenes aduaneros especiales con miras a darle mayor celeridad a los procesos de desaduanamiento, prevención de descargas directas en casos de importaciones y la simplificación de trámites administrativos aduaneros.

Sobre el impacto de la LOM 2026 en la vigencia de este instrumento nos referiremos más adelante.

A.6. Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.310 del 29 de diciembre de 2017

Habiendo sido derogada por la LOM 2026 la LORO 2015, estimamos que esta "Ley Constitucional" debería considerarse igualmente derogada. No obstante, su supuesto rango, el reconocimiento y preservación de ciertas condiciones respecto de los convenios suscritos a la luz de la Ley

Antibloqueo y el que no haya sido incluida expresamente en las Disposiciones Derogatorias de la recientemente promulgada ley, puede suscitar polémica en cuanto su vigencia.

En todo caso y sin pronunciarnos en este momento al respecto, dicha "Ley Constitucional" tiene como ámbito subjetivo de aplicación a:

> 1.- Las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, extraído en la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco ", por los sujetos que se mencionan a continuación: 1. Los institutos públicos, corporaciones o empresas de su exclusiva propiedad o filiales de éstas cuyo capital social le pertenezca en su totalidad a la República Bolivariana de Venezuela y hayan sido creadas para tal fin; así como empresas en cuyo capital participen aquéllas y el Banco Central de Venezuela en los términos establecidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos.
>
> 2.- Las Empresas Mixtas, en las cuales la República Bolivariana de Venezuela tenga una participación no menor del cincuenta y cinco por ciento (55%) del capital social.
>
> 3.- Las alianzas estratégicas entre la República Bolivariana de Venezuela y las unidades de producción, organizaciones socioproductivas, sociedades y demás formas de asociación permitidas por la ley orientadas al desarrollo de la pequeña minería.

En la comentada "Ley Constitucional" se contempla un régimen tributario especial en materia de ISR aplicable a los enriquecimientos netos de fuente territorial obtenidos de la venta de oro al Banco Central de Venezuela por los sujetos que éste autorice con arreglo a lo previsto en el artículo 31 de la LORO 2015, extraído en la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco.

De acuerdo con el artículo 2 de esa Ley los enriquecimientos netos anuales de fuente territorial obtenidos por los sujetos señalados en los precitados numerales 1 y 2, se gravarán en materia de ISR atendiendo a lo dispuesto por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y partiendo de los siguientes supuestos:

> a. Cuando su capacidad de producción sea superior o igual a dieciséis mil kilogramos de oro al año (16.000 Kg/año); o su capacidad de procesamiento sea superior o igual a dos millones quinientas mil

toneladas al año (2.500.000 Ton/año), debidamente certificado por el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería.

b. Cuando su capacidad de producción sea menor a dieciséis mil kilogramos de oro al año (16.000 Kg/año), pero mayor o igual a un mil seiscientos kilogramos de oro al año (1.600 kg/año); o su capacidad de procesamiento sea menor a dos millones quinientas mil toneladas al año (2.500.000 Ton/año), pero mayor o igual a doscientas cincuenta mil toneladas al año (250.000 Ton/año), debidamente certificado por el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería.

Respecto de los sujetos mencionados en el numeral 3 anterior (alianzas), el Presidente de la República fijará una alícuota diferente, siempre que su capacidad de producción sea menor a un mil seiscientos kilogramos al año (1.600 Kg/año); o su capacidad de procesamiento sea menor a doscientas cincuenta mil toneladas al año (250.000 Ton/año), debidamente certificados por el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería.

La referida norma daba a entender que el Presidente de la República quedaba facultado a modificar la alícuota prevista en la LISR, según la categoría en que encuadraran los titulares de derechos mineros, modalidad esta que seguramente pretendía ser convalidada a la luz de los poderes exorbitantes atribuidos a la Asamblea Nacional Constituyente y a las numerosas declaratorias de estados de emergencia económica que han imperado en el país.

El artículo 4 de esta "Ley Constitucional", dispone que

"Artículo 4.- El Impuesto Sobre la Renta que se genere con ocasión de la venta del oro en el exterior autorizada por el Banco Central de Venezuela, se determinará y pagará en moneda extranjera o su equivalente en oro. La Administración Tributaria establecerá un régimen de pago anticipado del impuesto, de conformidad con las condiciones y normas que al efecto dicte".

Por su parte, el artículo 6 *eiusdem* establece que

"Artículo 6. El Ejecutivo Nacional podrá exonerar total o parcialmente del Impuesto Sobre la Renta, a los enriquecimientos netos anuales de fuente territorial obtenidos de la venta de oro al Banco Central de Venezuela o a los sujetos que éste autorice con arreglo a lo previsto en el artículo 31 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de

Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, cuando tales operaciones se realicen al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la referida norma".

Especial curiosidad suscita lo previsto en el artículo 7 de la Ley Constitucional, según el cual, "El Régimen Especial Tributario aquí previsto se aplicará a los ejercicios fiscales que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta Ley Constitucional", disposición a la que nos volveremos a referir más adelante.

B) LOM 2026

Conforme a lo previamente expuesto, el análisis fiscal que desarrollaremos en relación con la actividad minera bajo la recientemente promulgada LOM 2026 se limitará a las denominadas **Actividades Primarias**, definidas en dicho texto como los macroprocesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de minerales; esto es, la prospección, exploración y explotación de minas y yacimientos.

En lo fiscal, la primera muestra de avance de la LOM 2026 en materia de técnica legislativa y en el correcto manejo del derecho lo representa la adopción de la clasificación y calificación de las fuentes de ingresos estatales provenientes del ejercicio de las actividades primarias en: patrimoniales (Regalías y Ventajas especiales) y tributarias (Impuesto a la Minería y tributos), eliminando definitivamente el vestigio de la errada alusión al IE que mantenía la LM 1999. A cada una de aquellas fuentes de ingreso nos referiremos a continuación, por separado.

B.1. Participación Patrimonial

La participación patrimonial del Estado se encuentra conformada, básicamente, por las regalías, ventajas especiales y dividendos, todos, percibidos directamente por la República. La LOM 2026, se refiere únicamente a los dos primeros, en tanto los dividendos que eventualmente pueda recibir la República como accionistas de sociedades mercantiles de su total propiedad (directa o indirecta) o en Empresas Mixtas, se rigen por el Código de Comercio.

B.1.1. Regalía (Art. 91 y 92)

Con base en la LOM 2026, la regalía, cuenta con los siguientes elementos técnicos:

- Obligados: Concesionarios
- Beneficiaria: República Bolivariana de Venezuela

- Base de cálculo: **producción bruta** del mineral extraído de cualquier yacimiento, calculado sobre el **valor comercial del producto final** (valor de mercado o convenido), entendida aquélla como el monto resultante de los ingresos totales **por la venta** de los minerales extraídos.

- Importe: hasta un 13%

- El ministerio con competencia en materia de minas[7], **mediante** Resolución establecerá los parámetros necesarios para dar cumplimiento a esta obligación. A esos efectos tomará en consideración, entre otros, el tipo de mineral, las condiciones de su explotación, monto de la inversión, valor del mineral en el mercado, alcance del plan de mitigación de daños ambientales y el alcance del plan de desarrollo social.

- Modalidad de cumplimiento: dinero o especie, total o parcialmente, a discreción del Ministerio con competencia en materia de minas.

- La regla al respecto será que la regalía se honre en dinero, requiriéndose instrucción expresa en sentido contrario por parte del Ministerio.

- En casos de pequeña minería, la modalidad de cumplimiento se fijará en el contrato correspondiente.

- Frecuencia:

- Liquidación mensual.

- Enteramiento dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la planilla.

- Liquidador: Ministerio competente en materia de minas.

A efectos de precisar los cambios experimentados por el régimen previsto en la LOM 2026 respecto de su predecesora, debemos tener presente la multiplicidad de instrumentos legislativos que rigieron y eventualmente continúan rigiendo en la materia, unos, de aplicación general (LM 1999), otros, de aplicación especial, según el tipo de mineral (oro y minerales estratégicos) o del lugar de ejercicio de la actividad (Arco Minero).

---

7 Actualmente, Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas.

En lo que respecta a la LM 1999 (minerales metálicos no reservados por el Estado) la LOM 2026 registra los siguientes cambios:

- Se elimina el IE del 3% o 4%[8] del valor comercial en Caracas o en la Mina, según el tipo de sujetos explotador que, como hemos señalado, no debió calificarse de impuesto, sino de regalía.

En lo que respecta a la LORO 2015 (oro y otros minerales reservados)

- La regalía que oscilaba entre el 3% y el 13%, pasa a ser de hasta el 13%.
- Queda a discreción del Ministerio con competencia en materia minera efectuar los ajustes que considere necesarios en función de las características de cada proyecto. Dicha potestad discrecional -que puede generar cierto margen de incertidumbre debido a la variabilidad inherente a su ejercicio y a las prácticas administrativas que pudieran desarrollarse- se encuentra sujeta a los límites previstos en el artículo 91 de la LOM 2026, así como a la Resolución que se dicte a tal efecto.

Si bien es cierto que una interpretación literal y aislada del artículo 91 de la LOM 2026, pudiera abrir la puerta a la adopción de una regalía de 0%, teniendo, además, como antecedente la fijación de la misma en un 1% en los casos que preveía la LM 1999, somos de la opinión de que, aunque la regalía no es una contraprestación, el artículo 113 de la CRBV[9] y el equilibrio económico que ha de reinar en el ejercicio de las actividades primarias por parte de las Concesionarias (Art. 6 LOM 2026), constituye un referente válido en el actuar del Ministerio con competencia en materia de minas.

La regalía, a diferencia de los tributos, no puede ser del todo renunciada por el Estado (0%) o establecida en niveles tan bajos que dejen de alinearse con el interés público, ese mismo al que se refieren los artículos 113 constitucional y 6 de la LOM 2026.

---

8 Susceptible de ser fijado hasta el 1% respecto de minerales distintos al oro, plata, platino, diamante y piedras preciosas.

9 "Artículo 113.- Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, *asegurando la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público".*

En cuanto a la base de cálculo de la regalía cuando la misma ha de honrarse en dinero o es necesario cuantificar en dinero su importe en especie en la planilla de liquidación, resulta pertinente comentar lo siguiente.

Establece la LOM 2026 que la regalía se calculará con base en **producción bruta** del mineral extraído de cualquier yacimiento, calculado sobre el **valor comercial del producto final** (valor de mercado o convenido). Es el caso que por producción bruta entiende la ley "el monto resultante de los ingresos totales **por la venta** de los minerales extraídos".

Dadas las características de la actividad minera, la base de cálculo de la regalía difiere de la que se aplica en materia petrolera. Para poder determinar el mineral efectivamente extraído, no basta haber completado la fase de producción y ni siquiera los procesos de arranque y acarreo, de ahí que la base de cálculo que adopta la ley sea la producción bruta, entendida ésta como los ingresos totales resultantes de la **venta del mineral extraído.** Siendo ello así, pareciera necesario esperar hasta su comercialización, para poder liquidar la regalía.

Surge, sin embargo, cierta confusión cuando, por una parte, alude la ley al **valor convenido o de mercado** y, por la otra, a **los ingresos de la venta**. Tal disparidad podría resolverse, si estamos en lo correcto, concluyendo que los primeros aplican cuando la regalía es en especie (emisión de las planillas de liquidación), en tanto que los segundos cuando es en dinero.

En todo caso, la base de cálculo de la regalía termina aproximándose más a una carga sobre el ingreso bruto, similar a un impuesto que, a una participación en el recurso natural. En todo caso, esta mecánica viene aplicándose desde hace algunos años, obedeciendo ello, insistimos, a la imposibilidad técnica de establecer una medición fidedigna en la etapa de extracción primaria, lo que obliga al Estado a postergar la determinación de la regalía hasta la existencia de un producto final. Quizá, dado el proceso que supone la explotación de ciertos minerales, haya encontrado justificación en el pasado el reconocimiento de un impuesto en lugar de una regalía. Será este un tema para seguir reflexionando.

B.1.2. Ventajas Especiales

En cuanto a las ventajas especiales, estas simplemente se contemplan en la LOM 2026 como una opción a ser instrumentada en los contratos que se suscriban para el ejercicio de las actividades primarias. Aquéllas tienen como beneficiaria a la República y al establecerse deberá tenerse en cuenta,

entre otros, los siguientes criterios: la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar y las condiciones ambientales y socioculturales.

Si bien es cierto que la LM 1999 no aludió a las Ventajas Especiales, su Reglamento General de 2001 sí lo hizo, como fue reseñado. La LORO 2015, por su parte, contemplaba entre ellas a las que se establecieran en "Favor del Desarrollo Integral" (Art. 29). Bajo esa ley correspondía al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, establecer la alícuota a ser aplicada a efectos de las ventajas especiales, lo que debía hacer al momento de transferirle derechos mineros a las empresas para realizar actividades primarias.

A los efectos de determinar el monto de la alícuota debían tomarse en cuenta la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además, de las condiciones ambientales y socioculturales del área de influencia del proyecto. No se indicaba, sin embargo, sobre qué base se aplicaría dicho porcentaje o alícuota.

Los ingresos objeto de este concepto debían destinarse al financiamiento de planes y proyectos de recuperación de las áreas degradadas por la explotación de oro y otros minerales estratégicos y al desarrollo social, en consulta y coordinación con las comunidades mineras e indígenas donde tuviera lugar dicha explotación. La inversión se realizaría preferiblemente en el desarrollo de los sectores productivo, educación, salud y demás aspectos necesarios para fomentar el buen vivir de las comunidades.

Imaginamos que como ocurrió con la LM de 1999, el Reglamento de la LM de 2026 que habrá de dictarse en el plazo de un año de su entrada en vigor, el tema de las ventajas especiales será exhaustivamente desarrollado. En todo caso, en la LOM 2026 se mantiene la vaguedad en cuanto la base de cálculo de la ventaja especial y quiénes deben cumplirlas.

A la luz de la LOM 2026 surge la duda de si los aportes al Fondo Nacional de Minería a que aluden sus artículos 23 y 24, son las ventajas especiales o, si se trata de una carga adicional.

B.2. Régimen Tributario

En lo que respecta al régimen tributario contemplado no sólo en el Capítulo XVI del Título Del Régimen Tributario en Materia de Minas, sino también, en otras secciones de la LOM 2026, destacan las siguientes medidas:

- Se derogan el IS y el IE que subsistían en la LM 1999.

- Se contempla la posibilidad de crear sistemas simplificados de tributación en materia minera o participar de aquellos existentes en otros sectores (Art. 94)

- Se crea el Impuesto a la Minería (Art 95).

- Se crea un "aporte al Fondo Nacional de Minería" (Arts 23 y 24).

- Se consagran exoneraciones, exenciones y supuestos de no sujeción (Arts. 96 al 98).

- Se prevé un régimen especial respecto de los minerales críticos y las llamadas tierras raras (Art. 98).

- Se crean ilícitos tributarios (Arts. 116 y 123).

B.2.1. Impuesto a la Minería (IM)

Respecto al IM, puede esquematizarse la descripción de sus elementos técnicos como sigue:

- Sujetos pasivos: personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen las actividades primarias a las que se refiere la LOM 2026 (prospección, exploración, explotación, producción, arranque y acarreo).
- Alícuota: hasta el 6%
  - La fija el Ministerio con competencia en minería previa consulta con el Ministerio con competencia en materia de finanzas.
  - Se ha de precisar la fase a partir de la cual se aplica.
  - Todo ello ha de quedar plasmado en el contrato, siempre dentro de los límites que prevé el artículo 94, tomando especialmente en cuenta criterios como: la naturaleza del proyecto, el tipo de mineral y los requerimientos de inversión de capital.
  - El Ministerio con competencia en materia de minas, queda facultado para modificar la alícuota, si existieran circunstancias extraordinarias que lo justifiquen.
- Base Imponible: total de los **ingresos devengados mensualmente** por los sujetos pasivos de este impuesto, entendiendo como ingresos lo correspondiente al **valor de la producción bruta mensual.** Los ingresos devengados no admitirán deducción alguna.

- Es competencia de la Superintedencia Nacional de Actividades Mineras su liquidación y recaudación (Art. 14.2).

Efectuada la descripción esquemática de los elementos técnicos del tributo creado, procederemos a exponer algunas de nuestras inquietudes:

1.- Si bien el hecho imponible es el ejercicio de actividades primarias, no queda del todo claro el momento en el que aquél se perfecciona. Por una parte, se indica que corresponderá al Ministerio precisar la fase de inicio de su aplicación y, por la otra, la base imponible al venir dada por los ingresos devengados mensualmente por concepto del valor de la producción bruta mensual pareciera dar a entender se trata de los ingresos devengados de la comercialización, lo que conduciría a concluir que el hecho imponible también depende de la comercialización del mineral extraído. Ello, sin embargo, no queda para nada claro en la norma y resulta de un proceso de interpretación contrario a la seguridad jurídica que exige todo tributo.

b) En cuanto a la base imponible del IM, más compleja aun resulta la comprensión del artículo 95 de la LOM 2026. Éste, señala que aquélla vendrá dada por "los ingresos devengados mensualmente, entendiendo por tales a los ingresos correspondientes por la **producción bruta mensual**, a la que entiende la ley como el monto resultante de los ingresos totales por la **venta de los minerales extraídos**. Siendo ello así, insistimos, pareciera que la base imponible viene dada por los ingresos brutos devengados por la comercialización de los minerales extraídos.

No cabe la menor duda acerca de las fallas de técnica legislativa que encierra el artículo 95 de la LOM 2026, asunto este que, insistimos, no puede quedar sujeto a interpretaciones basadas en suposiciones. Normas de este tipo, es decir, creadoras de tributos, han de cumplir con los extremos constitucionales para ser válidas (Art. 317 CRBV y 3 del COT), lo que meridianamente no es el caso del artículo aquí comentado.

En cualquier caso, se trata de una base imponible conformada por un "ingreso bruto devengado mensualmente", respecto de lo cual reiteramos las críticas que efectuamos al Impuesto Integrado de Hidrocarburos previsto en la LOH 2026, en tanto en lo que respecta a la base imponible ese tributo y el IM se asemejan y que aquí reproducimos.

> "La adopción de los ingresos brutos devengados mensualmente como base imponible, es doblemente objetable. Aquéllos, son la expresión más primitiva y burda de capacidad económica, llegado en numerosos casos a ni siquiera representarla.

> Ha sido, sin embargo, la vía más sencilla y cómoda a la que abusivamente ha recurrido el Legislador venezolano al crear tributos en las últimas décadas. Suficientemente gravoso resulta que en el sistema tributario venezolano exista el Impuesto sobre Actividades Económicas (ISAE) y un sinnúmero de obligaciones parafiscales que adoptan a los ingresos brutos como base imponible, como para que en un sector tan sensible como el petrolero se recurra nuevamente a esa fórmula"[10].

Más grave aún es, sin embrago, que a diferencia de lo que ocurre con el impuesto municipal a las actividades económicas, en el que se grava a los ingresos brutos **efectivamente percibidos**, la LOM de 2026 adopte, además, el criterio del **"devengo"**.

Según la teoría del rédito-incremento patrimonial o rédito ingreso, hay quienes consideran que el ingreso bruto es simplemente lo que diga la ley sin necesariamente atender a criterios jurídico-económicos. Para otros, el ingreso puede ser el que proviene de cosas materiales (hidrocarburos), bienes inmateriales o servicios, siempre que sean valorables en dinero.

Según Schanz y Haig, citados por el jurista argentino Horacio A. García Belsunce, basta con que el ingreso bruto represente un incremento patrimonial en un período de tiempo determinado, para poderlo adoptar como base imponible.

Al respecto, muy acertadamente señala el citado jurista argentino que:

"Una cosa es que el aumento de valor se incluya en el concepto de ingreso **y otra que aun siendo ingreso, convenga o no gravarlo**. Así, puede no ser conveniente que se aplique un impuesto sobre una ganancia resultante de una valorización del activo fijo hasta que éste se haya vendido, pero mientras tanto, desde el punto de vista económico, es innegable que el propietario del activo ha entrado en posesión de un ingreso, siempre que el aumento de valor sea de monto suficiente o definitivo como tal, como para ser posible su evaluación precisa en términos monetarios"[11].

Visto lo anterior, resulta pertinente preguntarse si la decisión adoptada por el Legislador fue la más apropiada, en la búsqueda de competitividad

---

[10] Ley Orgánica de Hidrocarburos. Reforma de 2026. Colección Textos Legislativos N° 58, EJV, Caracas, 2026, pp. 300 y 301.

[11] García Belsunce, Horacio A. El concepto de rédito en la doctrina y en el Derecho Tributario, Depalma, Buenos Aires, 1967, pp. 185 y 186.

anunciada, pero, más importante aún, si el artículo 95 de la LOM 2026 cumple con los extremos de los artículos 316 y 317 constitucionales.

Aunque la base imponible del tributo, es decir, los ingresos brutos no admiten costos y gastos, dependerán lo sujetos pasivos de la discrecionalidad del Ministerio con competencia en minas al fijar la alícuota aplicable a cada proyecto para no verse tan severamente afectados, especialmente, teniendo en cuenta que uno de los criterios a ser considerados por ese Despacho a esos efectos, es el relativo al monto de la inversión.

c) La discrecionalidad que encierra el sistema de fijación de la alícuota del tributo, dejada en manos del ministro con competencia en materia de minas, previa opinión del ministerio con competencia en materia de finanzas atenta nuevamente contra la seguridad jurídica y económica requerida.

d) Son muchas las similitudes que tiene el IM con la regalía y, muy especialmente con el ISAE, lo que conduce a formularse adicionalmente la interrogante de si de alguna manera la utilización de similares elementos técnicos en esas fuentes de ingresos públicos llega a representa una invasión del Poder Tributario Nacional en el Municipal, independientemente de que las actividades primarias mineras estén al margen de este último.

e) No se precisa la frecuencia del pago del IM, pero, dada su base imponible todo da a entender que es mensual.

f) Si bien, el muy cuestionado Parágrafo Segundo del artículo 3 de COT, permite a la ley creadora del tributo correspondiente, autorizar al Ejecutivo Nacional para que proceda a modificar la alícuota del impuesto, en los límites que ella establezca, la precitada norma del COT resulta claramente violatoria del Principio de Reserva de Ley Tributaria (Art. 317 CRBV), más aún, si se aplica respecto de un impuesto.

B.2.2. Fondo Nacional Minero (FNM)

La LOM 2026 crea el FNM (Arts. 23 y 24) bajo la forma de servicio autónomo sin personalidad jurídica. A cargo de ese órgano está la gestión de los recursos que se destinarán a proyectos sociales y económicos en las áreas donde se realizan las actividades mineras. Entre los ingresos que se destinarán al FNM se encuentra **un porcentaje de la producción bruta, entendida ésta como el monto resultante de los ingresos totales por la venta de minerales extraídos (Ingreso bruto).**

Ese aporte es:

- hasta 1% respecto de los particulares constituidos en Empresas Mixtas o Concesionarias.
- hasta 0,5% en caso de la mediana y pequeña minería.
- En ambos casos son deducibles de las regalías.

Si bien no queda claro de que se tratan estos "aportes", incluso, si se tratan de las ventajas especiales comentadas, pareciera nuevamente estarse ante un impuesto cuya base imponible, es la "producción bruta", es decir, un ingreso bruto devengado. Al respecto damos por reproducidos lo hasta ahora comentado en cuanto al IM.

B.2.3. Impuesto de Exportaciones de la producción proveniente de los procesos primarios o conexos sobre minerales críticos y de tierras raras

De acuerdo con el artículo 98 de la LOM 2026

> "Artículo 98. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades primarias o conexas destinadas a la explotación, aprovechamiento, transformación o refinación de minerales críticos y de tierras raras, **podrán ser beneficiarios de un régimen especial tributario**, el cual podrá ser establecido por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto". (Negrillas nuestras)

De acuerdo con la Disposición Transitoria Cuarta de la LOM 2026, a partir de la entrada en vigor de la Ley, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, propondrá a la Presidenta o el Presidente de la República en un lapso de treinta (30) días, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios. Dentro de esos minerales, seguramente quedarán incluidos los críticos y las tierras raras.

Ese mismo artículo 98 se establece que

> "Las exportaciones de la producción proveniente de los procesos primarios o conexos sobre minerales críticos y de tierras raras, estarán sujetas a un pago de un **impuesto, cuya alícuota será de hasta un cinco por ciento (5%) del valor bruto de la exportación**. El régimen especial tributario que se establezca estará condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos para su creación, los cuales

deberán estar enmarcados en la ejecución de la inversión acordada, puesta en marcha de las operaciones mineras, garantía de permanencia de las operaciones mineras durante la vigencia del título minero o licencia otorgada, así como en la sostenibilidad ambiental de las actividades que se desarrollen".

La norma citada representa otra expresión de violación al Principio de Reserva de Ley Tributaria previsto en los artículos 317 de la CRBV y 8 del COT al pretender que el sistema tributario especial al que alude sea consagrado vía Decreto Presidencial.

Pareciera tratarse de dos temas distintos los contenidos en la norma, uno, el sistema especial tributario para el ejercicio de actividades primarias, conexas y auxiliares y, otra, la creación de un impuesto para la exportación de minerales críticos y tierras raras.

B.2.4 Beneficios fiscales

B.2.4.1. Exoneración (Arts 96 y 98)

Se mantiene lo que tradicionalmente se ha contemplado en materia de tributos de importación de maquinaria y demás efectos requeridos para el ejercicio de las actividades mineras, condicionándolo a que esa maquinaria o equipos no puedan venderse y se destinen únicamente a operar en las áreas para cuya explotación su importación fue autorizada en esos términos.

En lo que respecta al ejercicio de actividades mineras por parte de las brigadas mineras registradas[12], el artículo 87 de la LOM 2026 contempla la posibilidad de que accedan a estímulos tributarios, para lo cual el Ministerio con competencia en materia de minas tramitará las solicitudes para la exoneración, total o parcial, del pago de impuestos nacionales.

Las medidas adoptadas por la LOM 2026 en materia de exoneraciones merecen un comentario común y, otros, particulares. En cuanto al primero, debe tenerse en cuenta el muy cuestionable régimen adoptado respecto de este tipo de beneficio fiscal por el COT que, en sus artículos 75 y 77 establece, por una parte, que el término máximo de duración del beneficio de exoneración será de un (1) año y, por la otra, que las exoneraciones de tributos nacionales estarán contenidas en un solo acto administrativo que se denominará Decreto General de Exoneraciones de Tributos Nacionales

[12] Se entiende por Brigadas Mineras a las asociaciones de personas naturales que ejercen la pequeña minería y son autorizadas a actuar de esa forma por el Ministerio competente mediante licencia.

para cada ejercicio económico financiero, de manera de lograr su consonancia con la Ley de Presupuesto.

A la luz de esas normas del COT, resultará, por una pare, inviable establecer un sistema de beneficios fiscales de este tipo con una vigencia suficiente para alcanzar los objetivos trazados y, por la otra, imposible actuar con la celeridad y flexibilidad esperada.

En lo particular y, referido al artículo 87 de la LOM 2026, se violenta claramente lo previsto en el artículo 74 del COT, según el cual, "La ley que autorice al Poder Ejecutivo para conceder exoneraciones especificará los tributos que comprende, los presupuestos necesarios para que proceda, y las condiciones a las cuales está sometido el beneficio. La ley podrá facultar al Poder Ejecutivo para someter la exoneración a determinadas condiciones y requisitos."

B.2.4.2. Exenciones (Art. 97)

Se consagran exenciones, respecto de las personas jurídicas públicas o privadas que realicen las actividades a que se refiere la ley.

La generalidad que encierra el encabezado del artículo 97 de la LOM 2026, pudiera conducir a que tales beneficios se extiendan no sólo a las empresas que ejecutan actividades primarias, sino también, a las que lleven a cabo actividades conexas y auxiliares. En cualquier caso, tales beneficios fiscales comprenden a los siguientes tributos:

- Impuesto a los Grandes Patrimonios

- Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación

- Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas

- Contribución especial prevista en la Ley Orgánica del Deporte, Actividad Física y Educación Física

- Contribuciones especial previstas en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista.

El artículo 59 de la LOM 2026, al señalar que la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas, no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería, pareciera dejar claro que quedan excluidas de las mencionadas exenciones. Ello, sin embargo, no puede afirmarse con absoluta rotundidad.

B.2.5. Supuestos de no sujeción (Art. 97. 6)

Contribuyendo de nuevo a la dispersión y descoordinación normativa en materia tributaria, la LOM 2026 declara a "las actividades a las que se refiere esta ley", no sujetas al Compromiso de Responsabilidad Social previsto en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (3% de la Oferta, considerada condición *sine qua non* para participar válidamente en los procesos de selección de contratistas, cuyo destino es el Fondo de Responsabilidad Social).

Es éste, otro de esos casos, en los que no queda claro el alcance subjetivo de la no sujeción, es decir, si va dirigido a todas las empresas a las que se refiere el artículo 5 de la LOM 2026, cualquiera sea la actividad que lleven a cabo o, si la intención fue que aplicara únicamente a las concesionarias.

En cuanto a la no sujeción de las actividades a las que se refiere la LOM 2026 a los tributos estadales y municipales, se repite la preocupante situación que se presenta respecto de las actividades reguladas por la LOH 2026, es decir, si más allá de las actividades primarias abarca también a las conexas o auxiliares.

Entre las actividades conexas o auxiliares reguladas por la LOM 2026 se encuentran: procesamiento, concentración y beneficio, tenencia, transporte y circulación, almacenamiento y comercialización, incluyendo análisis de mercado futuro y coordinación de procesos de embalaje. Respecto de este tipo de actividades, cabe entonces preguntarse si resulta razonable su no sujeción a la tributación estadal y municipal.

Sobre ese tema, aunque referido al sector de los hidrocarburos, se pronunció la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en Pleno Accidental, en sentencia dictada el 17 de agosto de 1999 (Exp. 812-829), con ocasión a una acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta en contra del Acuerdo aprobado por el Congreso de la República en 1995 que fijó las bases de la llamada "Apertura Petrolera". Dicho Acuerdo, en su Disposición Décima, establecía que respecto de las Asociaciones Estratégicas y de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas, no aplicaban tributos estadales y municipales. En esa oportunidad, el Máximo Tribunal dispuso que

> "(…), no es que la cláusula décima cuya inconstitucionalidad se aduce, contemple una exención de obligaciones tributarias municipales a favor de las empresas asociadas en los respectivos convenios, pues lo que hace dicha cláusula es simplemente recoger

> los criterios distributivos de competencias antes analizados previstos en la ley constitucional, **definiendo las competencias rentísticas que sólo al poder nacional caben en la materia y que, conforme se ha visto, no atañen al sistema de normas locales, ya que lo contrario – se insiste – implicaría una invasión del Municipio en la materia rentística reservada al Poder Nacional**". (Negrillas nuestras)

En nuestra opinión, la no sujeción de las actividades a la tributación estadal y municipal a que alude el artículo 97.6 de la LOM 2026 debería entenderse dirigida, únicamente, al ejercicio de actividades primarias y con fundamento no sólo a lo previsto en el artículo 156.12 de la CRBV, sino fundamentalmente a lo contemplado en el numeral 1 del artículo 183 *eiusdem* (materias rentísticas del Poder Nacional). De ser así, no tendría que generarse controversia alguna en cuanto a la exclusividad del Poder Tributario Nacional. No dejamos de admitir, sin embargo, que una interpretación literal de la norma conduce a un resultado amplio que revitaliza la polémica en comentarios.

El alcance de esta no sujeción debe analizarse, además, bajo el prisma de la naturaleza jurídica de los sujetos intervinientes. De tratarse la concesionaria de empresas de total propiedad del Estado, lo sea directa o indirectamente o, de empresas mixtas en las que aquél o aquéllas mantengan una mayoría accionarial (más de 50%), opera una suerte de extensión de la soberanía fiscal que impide a los municipios gravar a la República o sus instrumentalidades. Si bien esta norma no se extiende a los concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados, esa exclusión no debe entenderse aplicable a un caso como el que nos ocupa, en el que priva la naturaleza del ente sobre el tipo de relación contractual con él entablada.

Otro tema de interés que vale aquí resaltar es que el artículo 180 CRBV alude únicamente a la inmunidad respecto del Poder Tributario Municipal, pero nada señala en cuanto al Poder Tributario Estadal, lo que pudiera suponer otras implicaciones relevantes que, sin embargo, pueden superarse por efecto del precitado artículo 183 constitucional.

B.2.6. Otros temas tributarios

B.2.6.1. Superintedencia Nacional de Actividades Mineras (SUNAM)

- Se crea la SUNAM, con la forma de instituto autónomo, entre cuyas competencias se encuentran la de determinar y recaudar los tributos en materia de minería. Corresponde igualmente a esa Superintendencia, imponer las multas por ilícitos tributarios mineros (Artículo 14, numerales 2, 3, 4 y 9).
- Entre los ingresos de la SUNAM se encuentran los "precios públicos" por los servicios que preste (Art. 16.6). Podría ser discutible esa calificación *a priori* efectuada por el Legislador, en tanto podría estarse, más bien, ante tasas o contribuciones especiales por servicios impuestos.
- La SUNAM, realizará su actividad de verificación, supervisión, control, inspección o fiscalización mediante auditoría en la sede del sujeto objeto de la actuación de control o en la propia sede de la administración, a fin de determinar la existencia de los incumplimientos a que se refiere la LOM 2026 o los establecidos por el Reglamento, dentro de los cuales parecieran quedar incluidos los de carácter tributario.

B.2.6.1.2. Régimen Sancionatorio:

Se tipifica como ilícito tributario la omisión o retardo en la declaración de tributos. Al respecto el artículo 116 de la LOM 2026, dispone que

> "Artículo 116.- Quien omitiere presentar las declaraciones de impuestos exigidas por esta Ley o las presentare fuera del lapso legalmente establecido, será sancionado con multa de quinientas (500) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago y de acuerdo con el régimen sancionatorio señalado en el Código Orgánico Tributario".

Se incurre nuevamente en la irregular práctica de incluir en leyes especiales ilícitos ya previstos en el COT, además, con multas mayores a las en él previstas respecto de ese mismo tipo de ilícitos.

Si bien la precitada norma remite al COT en cuanto a la aplicación de la Unidad Tributaria, a su valor al momento del pago e, indirectamente acoge el mecanismo de indexación previsto en su

artículo 92, se aparta por completo de lo previsto en el artículo 103 de la ley general tributaria que respecto de ese mismo ilícito contempla multas de 150 o de 100 UT, según el retraso u omisión exceda 1 año o sea menor a 1 año, respectivamente.

Señala adicionalmente el artículo 123 de la LOM 2026 que las multas en ella contempladas se duplicarán, en casos de:

- Reincidencia en la comisión de las infracciones.
- Perjuicio para el fisco nacional superior a la cantidad de cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

En el caso de concurrencia de dos o más infracciones, la LOM 2026 contempla un incremento de 100% respecto del mayor gravamen.

Tal medida es contraria a lo previsto en el artículo 82 del COT relativo a la concurrencia de ilícitos, en el que se prevé que la multa más alta se mantendrá inalterada, en tanto el resto se reducirá a la mitad.

B.2.6.3. Casuales de revocatoria, por ende, de extinción de las concesiones, vinculadas con temas fiscales

De acuerdo con el artículo 69 de la LOM 2026, son causales de revocatoria, por ende, de extinción de la concesión, las siguientes:

- La falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de las obligaciones pecuniarias, tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la resolución correspondiente, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.
- El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República.

B.2.6.4. Contratos entre concesionarios de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales y particulares

De acuerdo con el artículo 87 de la LOM 2026 un concesionario de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales, previa autorización del Ministerio con competencia de minas, podrán suscribir contratos de operaciones mineras con particulares (similar al Art. 23.3 de

la LOH 2026), sin que ello signifique la cesión del título minero que ejerce y podrá procederse según lo previsto en el artículo 38 de la Ley (contratos de comercialización), **encontrándose sujetos a las obligaciones impositivas que correspondan.**

Esta es otra de las normas de la LOM 2026 con implicaciones tributarias cuyo contenido resulta indescifrable. Acaso lo que se quiso decir el artículo 87 es que la concesionaria continúa sujeta a su régimen tributario ordinario, independientemente de que su contratista sea quien opere, debiendo éste ser tratado como un simple prestador de servicios sujeto al régimen tributario general ordinario.

B.2.6.5. Aspectos temporales de la aplicación de las medidas tributarias adoptadas

Son numerosas las dudas que genera la LOM 2026 en lo que respecta a la aplicación temporal de las medidas fiscales que en ella se adoptan, en especial las que tienen que ver con los beneficios fiscales, los supuestos de no sujeción, el régimen aplicable a los contratos suscritos a la luz de la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos y los beneficios que se hubieren podido instrumentar a la luz de los actos reguladores de la Zona del Arco Minero, por tan solo hacer mención a algunos.

En esta oportunidad nos limitaremos a efectuar algunos comentarios generales sobre la materia, dada la complejidad que encierra y a la necesidad que existe de analizar cada caso por separado.

B.2.6.5.1. Consideraciones generales

Al respecto, debe traerse a colación al llamado "Principio de Irretroactividad de la Ley" consagrado en el artículo 24 de la CRBV, según el cual, "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aun en los procesos que se hallen en curso (…)".

En materia tributaria ese principio es ratificado y desarrollado en el artículo 8 del COT, según la cual, ninguna norma en materia tributaria tendrá efecto retroactivo, excepto cuando suprima o establezca sanciones que favorezcan al infractor. De acuerdo con esa misma disposición, normas **sustantivas aplicables a tributos periódicos aplican respecto de ejercicios iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la disposición de que se trate.**

No obstante la contundencia con la que se consagra en nuestro ordenamiento jurídico la irretroactividad de la ley no siempre es tarea sencilla determinar cuándo se cumple cabalmente con esa garantía y cuáles son los supuestos de excepción respecto de ella.

B.2.6.5.2. Consideraciones particulares

- Exenciones

En el grupo de exenciones contenidas en el artículo 97 de la LOM nos encontramos con tributos periódicos e instantáneos, algunos con ejercicios anuales y otros mensuales. Especialmente, respecto de los periódicos, habrá que definir el impacto de lo previsto en el artículo 8 del COT, así como otros criterios susceptibles de ser traídos al análisis como los de la especialidad, oportunidad y rango de las leyes involucradas o el del llamado principio *in dubio pro* contribuyente.

Al respecto, sin embargo, debe mencionarse, lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo del Arco Minero dictada por la ANC, según el cual, "El Régimen Especial Tributario aquí previsto se aplicará a los ejercicios fiscales que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta Ley Constitucional".

Sin pronunciarnos sobre la pertinencia y validez de esta norma, simplemente hemos considerado pertinente introducirla al debate que habrá de darse respecto del complejo tema aquí anunciado.

- Disposiciones Transitorias

Como fue señalado, durante la vigencia de la Ley Antibloqueo se suscribieron una serie de contratos, especialmente, de Alianzas Estratégicas, respecto de los cuales la LOM 2026 prevé una Disposición Transitoria, en los siguientes términos:

> "Quinta. Los contratos del sector minero suscritos con fundamento en la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos mantendrán su plena validez y eficacia jurídica. Dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, las partes en los Contratos a que hace referencia esta disposición transitoria, realizarán las adecuaciones que resulten necesarias a los mismos, con la finalidad de ajustarlos a los términos de esta Ley. **Durante dicho período continuará siendo aplicable el régimen tributario vigente antes de la publicación**

> **de esta Ley**. **En ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas contractualmente"**. (Negrillas nuestras)

La LOM 2026 supedita la continuidad de los contratos suscritos con fundamento en la Ley Antibloqueo a su revisión y ajuste dentro del plazo señalado. Durante esta fase de adecuación, se preserva la estabilidad mediante la aplicación del esquema fiscal preexistente, mitigando la incertidumbre que generaría el cambio abrupto de las cargas impositivas antes de haber concluido formalmente el proceso de ajuste contractual.

Especial interés despierta lo previsto en la parte final de la Disposición Transitoria cuando indica que "En ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas **contractualmente**". Al respecto y manteniéndonos en el ámbito de lo fiscal, todo aquello que tenga que ver con el régimen tributario, por ende, de fuente legal o patrimonial, pero, regido por la ley y no sujeto a convención, pareciera no quedar bajo el efecto de la inamovilidad allí consagrada.

- Disposiciones Derogatorias

> **Primera**
>
> - Se deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º 5.382 Extraordinario, de fecha 28 de septiembre de 1999.
>
> **Segunda**
>
> - Se deroga el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.210 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2015.

Nada dice la LOM 2026 respecto de la derogatoria de la Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo del Arco Minero dictada por la ANC. Tampoco alude la ley en comentarios al Decreto N° 2.248 que crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (G.O. N° 40.855, 24/02/2016).

En lo que respecta a la Ley Constitucional, insistimos, existen una serie de normas referidas a las actividades extractivas de oro ejecutadas en el Arco Minero de acuerdo con la LORO 2015. Habiendo quedado derogada esta última, al menos las disposiciones de la Ley Constitucional vinculadas con la LORO 2015 deberían entenderse también derogadas. En todo caso,

este tema ameritará de un profundo análisis, muy especialmente en caso de que existan algunos beneficios fiscales en curso que hubiesen sido dictados con fundamento en dicha ley.

En cuanto al Decreto N° 2.248, al ser más general y no circunscribirse a la explotación de oro y minerales estratégicos reservados, pudiera también subsistir en aquello que sea ajeno a la LORO de 2015.

III) LOM 2026 Y LOS ENTES MENORES

Las medidas adoptadas por la LOM 2026 obligan a revisar el impacto de las nuevas fuentes de renta petrolera en las transferencias intergubernamentales previstas en la CRBV, entre ellas, el Situado Constitucional y las Asignaciones Económicas Especiales (AEE).

En lo que respecta al Situado Constitucional, principal fuente de ingreso de los estados, Distrito Capital y municipios, el numeral 4 del artículo 167 del Texto Fundamental, prevé que anualmente en la Ley de Presupuesto de la Nación debe incluirse una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. Si bien aquellos son los beneficiarios directos de esa transferencia intergubernamental, esa misma norma dispone que a los municipios de cada estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor al 20% del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación al Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del Situado.

A su vez, la LODDT de 2009 contempla que, de registrarse incrementos en los niveles de ingreso inicialmente estimados, respecto de esos excedentes los estados y el Distrito Capital tendrán igualmente participación.

El restablecimiento real del Situado Constitucional no sólo dependerá del impacto que tenga el modelo adoptado por la LOM 2026 en cuanto a la operación de las actividades mineras y a las fuentes de recursos fiscales, sino también, al pleno respeto de las instituciones hacendísticas, entre ellas, las presupuestarias. Será adicionalmente necesario, el restablecimiento del Fondo de Estabilización Macroeconómica y un adecuado manejo del Fondo de Compensación Interterritorial. En ello, más allá del cumplimiento de la ley, el pluralismo reflejado en el mapa político de Venezuela como Estado Federal y Descentralizado será determinante.

En lo que respecta a la otra transferencia intergubernamental mencionada, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 del 29 de julio de 2010, dictada con fundamento en el numeral 16 del artículo 156 de la CRBV, el 25% de los tributos y regalías previstos en la LOH y en la Ley de Minas, previa substracción del Situado Constitucional, se destinarán a conformar las AEE, cuyos destinatarios serán los Estados y las Organizaciones de Base del Poder Popular.

De acuerdo con el artículo 6 de la LAEE, el monto determinado por concepto de asignaciones económicas especiales, proveniente de la Ley de Minas, se distribuirá proporcionalmente entre los estados en cuyos territorios se encuentren situados yacimientos mineros, sobre la base de los niveles de producción que se generen en cada estado.

En lo que respecta a las AEE, dependiendo del tratamiento que finalmente reciban en su globalidad los proyectos en materia de regalía y el IM, así como también se comporte la producción e ingresos brutos devengados que aquellos reporten, se verá incidido el nivel de los recursos que conforman la transferencia intergubernamental.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La reactivación que se aspira alcanzar en sectores como el petrolero, gasífero y minero, depende no sólo de la flexibilización que se consagre a nivel normativo en cuanto a las modalidades de la explotación de esos recursos naturales, más específicamente, la apertura que se contemple respecto al sector privado nacional y extranjero. A esos fines se requiere que la regulación conferida a cada sector integralmente considerad se adecuada.

A esos fines, reiteramos la importancia que tiene en la consolidación de Venezuela como un país receptor de inversiones la seguridad jurídica y la competitividad que las leyes reguladoras de la materia ofrezcan.

Alcanzar ese objetivo depende no sólo de que las medidas sean adoptadas oportunamente, sino que lo sean correctamente. Leyes que registren los niveles de confusión, vaguedad, altos niveles de discrecionalidad por parte de las autoridades gubernamentales e incompatibilidades con principios rectores en materias tan sensibles como la tributaria, por tan sólo mencionar algunas de notas que caracterizan a la LOM 2026, no contribuyen en ese sentido.

La consulta pública real, la participación de profesionales conocedores de los temas objeto de los instrumentos legales a ser dictados, la debida revisión de los proyectos de ley, son parte fundamental en el proceso que aspira transitarse con éxito en Venezuela. Este proceder, a cargo de los diputados de la Asamblea Nacional, que es el más sencillo en todo lo que toca hacer, de arrojar los resultados esperados, harán nugatorio, sin necesidad alguna, cualquier intento reactivador que se procure.

Es hora de extraer del subsuelo los recursos que permitan construir a cielo abierto lo mucho que espera el país, para lo que más allá de recursos naturales se requiere el respeto al Estado de derecho y a la dignidad del pueblo venezolano, lo que comienza con la ley.

SEXTA PARTE

LA LEY ORGÁNICA DE MINAS Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA TRIBUTARIO IRRACIONAL: UNA EXÉGESIS DEL «PASO QUE NO DEBIÓ HABERSE DADO»

LEONARDO PALACIOS M.

Individuo de Número (e) de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ex Coordinador de la Reforma Tributaria del Ministerio de Hacienda, Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial encargado de la redacción de las decretos leyes en materia tributaria autorizadas en la Ley habilitantes de 1993, miembro de la Comisión de Reforma Tributaria en el marco de la Ley habilitante de 1994, integrante del equipo de fundación del SENIAT, profesor de las Universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela y Monteávila.

I. PRELIMINAR. LA JUSTIFICACIÓN Y UBICACIÓN DEL TEMA.

Nuestra colaboración a esta obra colectiva coordinada por el Dr. Allan Brewer Carías tiene su origen en nuestros comentarios efectuados con ocasión de la presentación realizada el pasado 21 de abril de 2025 por el académico Juan Cristóbal Carmona Borjas en la sesión ordinaria de la

Academia de Ciencias Políticas y Sociales en la que abordó la Ley Orgánica de Minas (LOM).

La disertación fue un ejercicio intelectual encomiable, profundo, metódico y razonado, anclado en la experiencia docente y profesional del analista en el tema de marras, que constituyó una guiatura de primer orden para aproximarse al conocimiento de la recién sancionada ley, que para esa fecha no había sido publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela[1].

Tal como lo expresó en la parte inicial de su exposición, la LOM es un texto bastante extenso y con una acusada complejidad, que lo llevó en primer lugar, por razones de tiempo, y en segundo lugar, en función de su área de práctica profesional a circunscribirla «fundamentalmente a la temática del ejercicio la actividades primarias con especial énfasis en el tratamiento fiscal de las mismas». Lo expresado, nos lleva a la necesidad de señalar que en las aserciones de Carmona Borjas, en lo que al tema fiscal se refiere, abordó de manera crítica y alertando los áreas oscuras y vacíos, lo cual sin duda, y en nuestro criterio, fue el resultado de la premura de la conducción del proceso constitutivo de la ley, la deficiente consulta, una visión miope y condicionada por temas de rezagos ideológicos de un modelo económico y social fracasado, como veremos más adelante.

En tal sentido, y a partir de la identificación de contenido y alcance de la exposición derivante de esta obra colectiva, apalancada en el tesón del profesor Brewer Carías de conformar las bases historiográficas para adentrarnos en el conocimiento del desmoronamiento del Estado de Derecho durante todos estos años en las distintas esferas y contenidos de su ámbito competencial, cometidos, fines, funciones y su traslación lesiva a los derechos fundamentales, su afán de divulgación de las distintas disciplinas del Derecho Público y el entusiasmo para que las instituciones y los profesionales del derecho asumamos el rol de veedores de la funcionalidad del Estado Constitucional, procedemos hacer lo propio con nuestra colaboración, que esboza unas orientaciones de lo que debería ser una política tributaria para la minería como instrumental de un Programa Maestro de Reforma Tributaria (PMRT) tendente a la racionalización del sistema tributario, que, en nuestro criterio, no se observó.

---

[1] Si bien la LOM aparece publicada en la Gaceta Oficial N.º 7.020 Extraordinario del jueves 16 de abril de 2026, la misma no circuló sino en fecha 22 de abril de 2026, lo cual hace más valiosa la exégesis de Carmona Borjas, lo cual evidenció un seguimiento cercano a la evolución del proceso constitutivo de ley.

Así, debemos partir de las siguientes premisas a la sazón razones de justificación de este trabajo para denotar su carácter complementario a las consideraciones del ponente, que coadyuva al emprendimiento analítico colectivo que nos convoca:

1. Es un enfoque de política tributaria, y de soslayo de política de administración tributaria, que ha sido un tema que nos viene ocupando desde los años noventa en la coordinación de comisiones y participación en equipos responsables de propuestas objetos de esas políticas públicas tanto en la Administración tributaria, como desde Poder Legislativo.
2. Alertar sobre los inconvenientes que comporta la LOM para la urgente racionalización del sistema tributario mediante una PMRT, tarea pendiente desde varias décadas, lo cual supone la pérdida de una oportunidad para reactivar la economía, hacer eficiente y proclive la política tributaria a los objetivos de la política económica en términos de recuperación, crecimiento y estabilización para hacer viable la regla fiscal básica de sostenibilidad fiscal y, por consiguiente, la consecución de los fines y cometidos del régimen económico y social y de la Constitución Financiera.
3. Por consiguiente, destacar algunas de las características generales de LOM, que denotan su inconveniencia y su asimetría con respectos a los cánones elaborados por la doctrina financiera para la elaboración y valoración de las propuestas de reforma tributaria.
4. En igual sentido, en función a los criterios de racionalidad económica, financiera, política y jurídica que definen una bitácora para la racionalización del sistema tributario, resaltando la pérdida de oportunidad para dar forma al binomio conceptual estabilización económica y transición política.
5. En mérito de lo expuesto, nuestra colaboración se centra en disquisiciones y observaciones generales de la ley, y no en analizar las figuras que definen el «*government take*» o participación del Estado venezolano en la renta extractiva, es decir, la distorsiva y endeble arquitectura fiscal que evidencia los mecanismos empleados para garantizarla (ventajas especiales, regalías y tributos).
6. Así, por ejemplo, no es objeto de nuestro análisis los aspectos que integran los hechos imponibles de los tributos previstos en LOM, como categoría conceptual de única e indisoluble coexistencia, de cuya verificación se vale el legislador para el nacimiento o devengo de la obligación tributaria y la exigibilidad de los deberes formales, los parámetros de racionalización que debieron

ser observados en su definición, o la particularización analítica de los supuestos de contrariedad al «bloque de la legalidad tributaria» en su consagratoria o establecimiento.

Tampoco analizaremos los instrumentos mediante los cuales participa el Estado venezolano de la renta minera.

En líneas generales y bajo la intitulación del aporte como La Ley Orgánica de Minas y la consolidación de un sistema tributario irracional: Una exégesis del «paso que no debió haberse dado» pretendo hacer evidente un tema para la discusión: el hecho de que la normativa contenida en la LOM, específicamente en la materia tributaria, no favorece la racionalización del sistema tributario, no representa una evolución en su concepción, pues se dio a espaldas de los postulados que permite que una propuesta de política tributaria para la minería sea eficaz para la sostenibilidad fiscal, la eficiencia de la gestión y el mejoramiento del entorno institucional, aun incidental, habida cuenta la vigencia de las bases antijuridicas de una forma de Estado, que obstruye las vías de recuperación económica y la reinstitucionalización política del país.

La LOM en su proceso de elaboración y discusión careció de un estudio económico y estadístico comparativo con otros sistemas de países con un sector minero consolidado y fuerte, que defina su economía como minera[2] en términos de la medición de la presión fiscal real, el potencial de la recaudación en Venezuela con la obtenida definiendo la brecha fiscal que puede darse por temas de evasión fiscal o por las concesiones realizadas en beneficios de sectores específicos con el objeto de lograr adhesiones propias de los regímenes de bases autoritarias, los condicionamientos institucionales y su correspondencia con el contenido de la ley, la superación de la contrariedad a los principios que informan la dogmática ordenadora del sistema y, que por consiguiente, constituyen la base derivante del «bloque de legalidad tributaria» dentro del contexto conceptual de la tributación en el Estado democrático de Derecho y los parámetros de medición de la su eficacia y eficiencia: distribución de la materia rentística entre las entidades públicas territoriales, los principios

[2] Entendemos como una economía minera aquella en las cuales el sector esencial y dinamizador de la actividad económica es la minería, su sistema productivo y el comportamiento de la balanza comercial gira en torno a ella, siendo la mayor parte de las divisas, emplea la mayor mano de obra, condiciona el devenir institucional del país, influye en la delimitación de las condiciones institucionales que enmarcan las relaciones entre el Estado y los agentes económicos, así como las relaciones de poder para logra los mayores beneficios de la actividad financiera.

ordenadores del sistema tributario y su correspondencia garantista con aquellos que dan consistencia existencial al régimen económico y social y a la Constitución Financiera, reforzada con las postulados técnicos hacendísticos denominados principios de imposición no positivizados.

La indicación complementaria del «paso que no debió haberse dado» refleja la inquietud, más bien sería la angustia de perder la oportunidad de ir desbrozando el camino para la transición política previa la estabilización económica y el montaje del andamiaje, que sobre bases consensuales, permitan la elaboración de un PMRT que favorezca la reinstitucionalización.

La expresión complementaria fue tomada, en sentido contrario, a la empleada en el documento titulado «La modernización del sistema tributario venezolano. El paso que hay que dar»[3], mediante el cual se divulgó la propuesta de reforma y modernización del sistema tributario realizada como parte del plan de estabilización económica a corto plazo, el plan de ajuste estructural a mediano plazo y la estrategia para el mejoramiento de la capacidad de gestión del sector público presentados durante el segundo gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez.

En nuestro criterio, esta propuesta fue la última gran formulación de racionalización del sistema tributario, a pesar que no pudo concretarse de manera oportuna por la corta visión de la dirigencia política, la falta de preparación parlamentaria, la defensa de las agendas propias de los liderazgos históricos de los principales partidos sobre la nacional, sin olvidar la deficiencia de la comunicación entre el Ejecutivo Nacional y el extinto Congreso. Ella propuesta representó el paso que debía darse en firme en función a la modernización del Estado y de la Administración tributaria, la definición de un sistema tributario orientado por los postulados clásicos indispensables de la simplicidad, la equidad, la neutralidad, la eficiencia y la eficacia.

El paso exhortado se dio de manera extemporánea, en medio de un grave crisis económica y política durante el gobierno de Ramón J. Velásquez, y algunos otros aspectos durante el segundo mandato del presidente de Rafael Caldera, ambos actuando dentro de la habilitación legislativa, siendo el resultado del ejercicio de la autorización expedida por el Congreso de la República, una arquitectura fiscal más sólida y ajustada

---

3 Venezuela, Oficina Central de Estadística e Informática, *La modernización del sistema tributario venezolano: El paso que hay que dar*. Resumen de la propuesta de reforma tributaria (Caracas: OCEI, 1991).

a la mayoría de las exigencias una política tributaria racional, que lo que ha sido los parches al sistema tributario en los últimos lustros[4].

En los últimos años se ha venido conformando un sistema tributario irracional, bajo la mención de orgullosa pretensión de ser un sistema tributario socialista, que responde en apariencia a dar preeminencia tergiversada al cognomento social del Estado de Derecho en perjuicio de la propiedad y de la libertad económica[5], una orientación funcionalista de la

---

4 El presidente Ramón J. Velasquez le fue autorizado de conformidad con lo establecido en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución de 1961 para que en Consejo de Ministros, a partir de la publicación de Ley que autoriza al Presidente de la Republica para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, ejerciendo «la potestad normativa extraordinaria mediante Decreto Leyes en el especifico ámbito económico y financiero» (artículo 1) (Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º 35.280 de fecha 23 de agosto de 1993). Fue una ley específica, orientadora y restrictiva en cuanto al contenido de los decretos leyes a ser dictados en materia impositiva. Por su parte, el presidente Rafael Caldera, una vez presentado al Congreso el llamado «Plan Sosa» el 8 de marzo de 1994 por el Ministro de Hacienda Julio Sosa Rodríguez, fue autorizado para dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes después dictada la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la Republica para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera (artículo) (Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º35.440 de 1994). Importante destacar que estas leyes habilitantes de 1993 y 1994, fueron más específicas, condicionadas y restrictivas, que todas las dictadas a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, motivo suficiente para reflexionar sobre la posibilidad de establecer en el desenvolvimiento concertado o pactado de una transición política instrumentarla mediante una habilitación muy específica de las medidas a dictarse, condicionada, restrictivas y con mecanismos de control previo de emisión como sucedió en 1993.

5 En la sentencia N.º 1.049 de 23 de julio de 2009 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Magistrado ponente Francisco Antonio Carrasquero López, caso recurso de nulidad conjuntamente con medida cautelar innominada contra algunos artículo de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, ejercida por Rafael Badell Madrid y otros, se expresa. En tal sentido, los derechos fundamentales relacionados con la industria, el comercio y la producción de sufrir un proceso de enriquecimiento, de humanización, de socialización (en el sentido de tomar en cuenta el carácter social del hombre). No se trata de que no se sigan reconociendo, se trata de despojarlos, es un pronta meramente lucrativa, de su obsesión, por la eficacia, de su individualismo excluyente. Al mismo tiempo, dicho proceso supone la creación de derechos fundamentales en beneficio de los trabajadores y trabajadoras en la diversas áreas de la economía(del comercio, de la industria, de la agroindustria), para los pequeños y medianos empresarios para las cooperativas y para los consumidores. (Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia n.º 1.049,

imposición no como fuente de generación de recursos con fines fiscales para el presupuesto del gasto social corriente y de inversión, sino como vehículo destinado a intervenir y condicionar los factores de producción con tipos impositivos altos y sancionatorios exorbitantes, reduciendo la efectividad de la acción dominical y garantista de la propiedad y la libertad de empresa. La perversión del sistema tributario así concebido, dio paso a la necesidad de financiamiento del Estado Comunal y a cubrir el fracaso continuado de la política fiscal.

Hoy los agentes económicos privados enfrentan una presión fiscal desbordada, con tasas efectiva mayores a las nominales producto de la interpretación asistemática y funcionalista (recaudación a cómo de lugar), incrementada por una violencia institucional desplegada en la gestión administrativa apalancada en vías de hecho, empoderamiento derivado de otorgamiento de facultades discrecionales, proliferación de una normativa que alienta la deslegalización y extracción en su creación, gestión y control del ámbito de aplicación del Código Orgánico Tributario (COT), ya de suyo contrario en sus últimas reformas a la doctrina del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT), que de manera sostenida y denodada ha venido auspiciando la codificación. De igual forma, debe tenerse en cuenta como causas que abonan esa presión fiscal de facto la debilidad de la tutela administrativa y judicial efectiva, que deja huérfano a los sujetos pasivos en la protección de sus derechos e intereses, y convierte en liberto al Estado que lo extrae del control de legalidad e inconstitucionalidad.

No obstante, la Asamblea Nacional no dio los pasos que deben darse para enrumbar la política tributaria por un camino seguro alejando al sistema tributario del abismo descrito, sino que más se acerca a él, perdiendo el norte de llegada a la estación de inicio de una transición política previa a la estabilización económica.

La LOM refleja un abandono de las previsiones normativas consagratoria de principios ordenadores que ponen en evidencia la constitucionalización del Derecho Financiero, que gravitan y dan estructura a las distintas etapas de la actividad financiera, entre ellas, la tributación.

---

23 de julio de 2009, en Luis Herrera Orellana et al., *Del Estado social de derecho al Estado total* (Caracas: Ediciones FUNEDA, 2010), 198.)

La deserción del legislador orgánico queda al descubierto por el deficiente manejo de los conceptos e instituciones del Derecho tributario, lo cual se agrava por la deficiente técnica legislativa y, por consiguiente, la poco transparencia normativa esencial para la seguridad jurídica.

En este mismo sentido indicado, evidencia la tendencia a establecer formas de imposición heterodoxa como es el establecimiento de regímenes unificados de imposición, que pareciera confundirse con la intención de simplificación con los regímenes simplificados de contribuyentes de difícil control[6].

En igual sentido, resulta palmaria la huida programada de la normativa del COT, expresada en varias de las normas del régimen tributario previsto, el otorgamiento de los incentivos fiscales, y en la deslegalización acusada por intervención discrecional funcionarial en la fijación de algunos de los hechos imponibles[7].

Es importante destacar en este último aspecto lo expresado por César García Novoa, cuando expresa

> En cuanto al recurso de las potestades discrecionales, su supuesta incompatibilidad con la previsibilidad de la norma deriva de la idea del tipo como calificación jurídica, los hipotéticos comportamiento de los particulares. De esta manera, el efecto jurídico previsto por la ley tipificadora solo surgirá cuando tengan lugar esos comportamientos tipificados y sólo esos. Ello ocurre así especialmente cuando la tipificación legal es consecuencia del principio de reserva de ley que supone privar a la Administración de *decidir* sobre aquellos aspectos que necesariamente han de quedar sometidos al legislador. La consecuencia es la exclusión de la voluntad, discrecional de los aplicadores del Derecho para escoger hechos tipificados distintos a los contenidos en el catálogo legal. La tipicidad impondrá, por tanto, que, respecto a los elementos esenciales del tributo o a la existencia de deberes materiales y formales, no

---

6 Vid., Darío González, *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina* (Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES] / CEPAL, 2009), 35-38.

7 Así, el artículo 95 de la LOM establece que en el impuesto a la minería el «el Ministerio con competencia en materia de minas previa opinión del Ministerio con competencia en materia de finanzas, fijará al alícuota (…) así como la fase del ejercicio de la actividad minera a partir de la cual será aplicado, según se determine en cada contrato minero»

quepa conferir a la Administración potestades discrecionales para su configuración, impidiendo que la voluntad de la Administración, fije o concrete un elemento del tipo legal[8].

Uno de los aspectos interesantes de destacar es la ruptura del monopolio sancionatorio, que a partir del COT de 1992 se defendió de manera principista a objeto de dar coherencia a la interpretación de la norma tributaria sustantiva y que tipifica las infracciones y las sanciones correspondientes[9].

La LOM da continuidad, no obstante establecer una exención a las personas naturales y jurídicas, que realicen actividades objeto de su regulación a especies tributarias poco técnicas, distorsivas, regresivas e ineficientes, como el Impuesto a los Grandes Patrimonios.

Lamentablemente, se perdió la oportunidad de redimensionar la necesaria vigencia de la contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación en cuanto a la forma de su determinación y pago, que de lograrse, representarían avances significativos al hacer frente a la innovación y a los retos de la tecnología del sector minero, así como a los retos que representa la gestión administrativa[10].

---

8 César García Novoa, «La conceptuación actual de los principios tributarios», en *Liber Amicorum: Homenaje a la obra del profesor Gabriel Ruan Santos*, coords. Carlos Weffe Hernández y Gilberto Atencio Valladares (Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario, 2018), 80.

9 Vid., José Andrés Octavio, *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1998)

10 El legislador orgánico estableció una exención o dispensa total de la obligación de pagar la contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, en lugar de consagrar un supuesto de no sujeción que equivale a indicar que la realización de actividades realizadas por las «las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, que realicen actividades vinculadas a las materias señaladas en [esa] Ley, cualquiera que sea su naturaleza», nunca constituirán verificaciones de los hechos generadores de la obligación del pago de la contribución definidas en la indicada ley contributiva. Por otra parte, como complemento de la exención prevista en el numeral 2 del artículo 97, el legislador convirtió en una obligación tributaria ex lege en la una estipulación contractual representada por una ventaja espacial a favor de la República, que pudiera ser sustitutiva de los supuestos de procedencia de la contribución especial. De esa forma, se rompe la generalidad de la contribución especial, se presentan inequidades y se abandona la previsión legitimadora de la contribución producto de una ley por

II. LIMINAR.

La minería es una actividad económica que se centra fundamentalmente en la exploración y explotación de minerales, y « se llevarán a cabo científica y racionalmente, procurando siempre la óptima recuperación o extracción del recurso minero»[11].

En algunos países constituyen una de las principales fuentes de recursos para el financiamiento de la actividad financiera, lo que representa un elemento a tomar en cuenta para su calificación como país de tradición minera y, por tanto, caracterizado por tener ser una economía minera[12].

---

previsiones convencionales de un contrato administrativo adosadas a la discreción funcionarial para el establecimiento de ventajas especiales consistentes en transferencias tecnológicas.

[11] El artículo 6 de la LOM establece: Artículo 6. Las actividades mineras se llevarán a cabo científica y racionalmente, procurando siempre la óptima recuperación o extracción del recurso minero, con arreglo a los principios de desarrollo sostenible, prevención y remediación ambiental, conservación del ambiente, ordenación del territorio, equilibrio económico del contrato, seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera, así como el fortalecimiento del comercio, la industria, la tecnología y del desarrollo integral y equilibrado del país.El aprovechamiento de recursos minerales se efectuará mediante los negocios jurídicos que, fundamentados en la libertad contractual, aseguren el cumplimiento de los principios señalados en este artículo y, en particular, garanticen la rentabilidad de la actividad para el Estado venezolano y el equilibrio entre dicha renta y el impacto sobre el ambiente y los ecosistemas en todo el territorio nacional

[12] De acuerdo con lo previsto en el numeral 4 de artículo 8 de la LOM la «actividad Minera: Son las actividades primarias, conexas y auxiliares a la minería, realizadas en la República Bolivariana de Venezuela».Por su parte los numerales 1, 2 y 3 del mismo artículo define las actividades auxiliares, conexas y primarias de la minería de la siguiente manera: 1. Actividades Auxiliares a la Minería: Son las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos. 2. Actividades Conexas a la Minería: Son las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, siendo las siguientes: procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral.3. Actividades Primarias a la Minería: Son aquellos macro procesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán los siguientes: prospección, exploración, explotación de minas y yacimientos.

Las minas, en criterio de Diez-Picazo, «es la instalación o explotación económica del subsuelo», lo cual supone una «cosa compleja que abarca toda la riqueza patrimonial capital-puesta en marcha para obtener un rendimiento», por consiguiente «la mina deja de parecerse a las cosas para aproximarse a las empresas, debiendo emparejarse, desde luego, con cualquier suerte de explotación económica»[13].

Una actividad económica que en los países de intensa actividad minera se constituye en el primer elemento de generación de divisas necesarias para tomar en cuenta la sostenibilidad fiscal y poder dar cumplimiento a las reglas fiscales, que en algunos casos tiene progenie constitucional, como en el caso de Colombia y, en cierta forma en Venezuela, y en otros, es el producto de una ley que desarrolla las previsiones de la Constitución Financiera de cada país.

En nuestro país la Constitución Financiera establece los principios ordenadores de la actividad financiera vista en la universalidad de las etapas que la conforman, como actividad única con etapas que son interdependientes en función a los fines y cometidos del régimen económico y social.

De esta manera, el constituyente de 1999 estableció las bases y definió los principios del régimen fiscal y monetario en detenido desarrollo del régimen presupuestario, el endeudamiento público, la administración económica y financiera del Estado, los sistemas tributarios y aduaneros, la estructura funcional de la política monetaria, la coordinación macroeconómica en función a la estabilidad de la economía, la sostenibilidad fiscal y monetaria, así como la previsión de los mecanismos para evitar la vulnerabilidad de la actividad financiera en la vertiente del gasto público de los entes públicos territoriales.

De lo que se trata es de garantizar el financiamiento de la función social del Estado democrático de Derecho a través de los maximordenadores dispuestos para mantener su integridad territorial bajo la estricta

---

[13] L. Diez Picazo, Naturaleza jurídica de los minerales. ¿Tienen o no la condición de frutos, ADC (1954), 3 citado por Ana María Fernández Carrasco González, «*Régimen fiscal de la minería: propuestas para una actividad sostenible*» (tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015) 89 en https://idus.us.es/ server/api/core/bitstreams/1178162e-665d-44c9-80d6-f7a642557c02/ content

observancia para una gestión cooperativa, solidaria, concurrente y corresponsable de los componentes del «Estado federal descentralizado»[14].

Así, se propugna por el respeto al ejercicio de la autonomía constitucionalmente conferida como garantía institucional de la actuación de la República, Estados y Municipios en sus distintos contenidos:

> (i) autonomía financiera, tanto con respecto a la creación de fuentes de recursos tributarios propios, como en la gestión de aquellos objetos de transferencia,
>
> (ii) autonomía administrativa y organizativa, que les permite articular su actividad prestataria de servicios para satisfacer las necesidades colectivas discriminadas atendiendo a los intereses peculiares de la entidad que integran el «bloque de intereses públicos» en simetría con la distribución competencial del Poder Público en aplicación de la técnica constitucional de distribución territorial o vertical.

A partir del año 2000, y muy especialmente a partir de 2007, han venido siendo paulatina y sistemáticamente inobservadas las previsiones de la Constitución Financiera al establecer un Estado Comunal paralelo al Estado Constitucional, diseñándose un régimen paralegal que se pretende amparar y anclar en una interpretación interesada y tergiversada de los principios y valores que deben guiar la actuación del Poder Público conforme a la previsión de la Ley Suprema de 1999.

Un pluralismo jurídico viciado, que comporta la dualidad incompatible de validez y eficiencia entre el ordenamiento formal- «bloque de legalidad formal» y la antijuricidad del «bloque de legalidad de facto», todo en perjuicio del Estado de Derecho (Estado Constitucional) y sus bases de sustentación. Se evidencia pues una ruptura institucional, un colapso de la gestión económica no solo por los resultados catastróficos, la hipoteca del futuro del bienestar ciudadano, sino la deplorable violencia institucional denegatoria y conculcadora de la esfera de sus derechos fundamentales.

El Estado Constitucional en Venezuela, como lo expresa el profesor Brewer Carías, es un Estado Federal descentralizado, Democrático y

---

[14] El artículo 4 de la Constitución de 1999 establece: **Artículo 4** La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Social de Derecho y de Justicia, que está montado sobre un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales de entidades políticas: el Poder Nacional que ejercen los órganos de la República; el Poder de los Estados que ejercen los Estados de la Federación, el Poder Municipal (art.136) que ejercen los Municipios. Cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter "electivo, descentralizado, Alternativo, pluralista y de mandatos revocables", tal como lo manda el artículo 6 de la Constitución[15].

El Estado Constitucional mutó, por inducción antijuridica de todos estos años, a un Estado Comunal socialista y antidemocrático, militarista y centralizado[16].

El Estado Constitucional, como lo expresa Diego Valadés,

> Entra en crisis cuando la acción estatal se desborda en perjuicio de las libertades o cuando se colapsa y deja la sociedad sin defensa. La dictadura del primer caso, o la anomia del segundo extremo, tienen una misma consecuencia: la ingobernabilidad del Estado constitucional y, por diferentes razones la afectación de las libertades[17]

Las fuentes del paralelismo de ordenamiento son:

> (i) El desbordamiento de los supuestos que justifican la atribución del carácter orgánico de ciertas leyes, ni siquiera contempladas en la Constitución, o procedentes de acuerdos con sus previsiones. Las bases orgánicas del Poder Popular y del Estado Comunal, que parecieran preservarse en las leyes proyectadas, o aprobadas en esta legislatura (vgr. la LOM) con la presión que deriva

---

15 Allan R. Brewer-Carías, «Introducción general al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado Comunal y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)», en *Leyes del Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, ed. Allan R. Brewer-Carías y otros (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011), 11.

16 Ibid., 12.

17 Diego Valadés, *Gobernabilidad: Aspectos constitucionales* (Ciudad de México: Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2018), 53.

de los hechos del 3 de enero de 2026, y la sombra motora de la presencia halagadora y legitimadora de los Estados Unidos de Norteamérica, asoman vestigios del afán ideologizado y pretensiones de extender su proyección y vigencia[18].

---

[18] En nuestro criterio, las brigadas mineras « conformadas en grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados» (artículo 5 numeral 5 de la LOM) son formas instrumentales que responde a la idea de «creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal. Integrado por organizaciones socioproductivas bajo el régimen de propiedad social comunal», conforme el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC), el cual es «el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios (…) desarrolladas por las instancias del Poder Popular, El Poder Público o por acuerdos entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal» (artículo 2).

Las brigadas mineras puede ser consideradas como redes socioproductivas, que dentro de la LOSEC pueden definidas como «articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioproductivas» en el campo o área de producción de la minería artesanal, que es «la actividad personal y directa en la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana, que posean una licencia minera», de acuerdo a lo establecido en el artículo 83 de la LOM. Las brigadas mineras caen dentro de la concepción de lo que hemos denominado el «Estado Registral», que no es más que la deformación del registro como instrumento administrativo de identificación, información y clasificación con fines de logra una mayor eficiencia y eficacia de gestión administrativa, transformándola en un instrumento de discriminación y exclusión con fines de control y dominación política. Existe y son objeto de beneficio de la actividad presupuestaria en materia de asignación de bienes públicos, formas de acceso de actividades prestacionales en la medida en que se titular o destinatario de la certificación registral correspondiente.

En el sentido expresado, conviene tener presente lo establecido en el artículo 86 de la LOM: Artículo 85. Las personas naturales que ejercen la minería artesanal podrán asociarse en brigadas mineras, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, a los fines de ejercer actividades de pequeña minería de manera organizada, mediante licencia minera, dentro de un área específica y para el aprovechamiento racional y económicamente rentable de los minerales, que tenga un impacto favorable en las necesidades sociales de la comunidad. Las brigadas mineras tendrán una duración de seis (6) años, contados a partir de la fecha de emisión de la licencia minera, pudiendo prorrogarse por períodos sucesivos no mayores de tres (3) años hasta un máximo de seis (6) años, si así lo solicitase el interesado dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del período inicial y le sea otorgada la prórroga por el Ministerio con competencia en materia de minas. El Ministerio con competencia en materia de minas, publicará en su portal web un informe nacional de los permisos que son de cumplimiento obligatorio para las brigadas mineras. Los

Tal es el caso, de la leyes dictadas el 21 de noviembre de 2010 en fraude a la Constitución, y con una grotesca manipulación de la investidura de ley orgánica de los instrumentos que conforman un «bloque de legalidad paralelo e inconstitucional» con la expresa búsqueda de dominio y control político, económico y social. Esas leyes son las Leyes Orgánicas del Poder Popular[19], de las Comunas[20], del

órganos y entes de la Administración Pública, establecerán un régimen simplificado y provisional de permisos para el funcionamiento de las brigadas mineras. En la LOSEC, se establece en el artículo 21, que «las organizaciones socioproductivas (…) estarán exentas del pago de todo tipo de tributos nacionales y de derechos de registro», estableciendo una forma de armonización y coordinación de ejercicio del poder de no imposición o dispensa exhortado con los estados y municipios, los cuales podrán establecer igualmente las exenciones previstas en ese artículo para las indicadas organizaciones.

Por su parte, el artículo 87 de la LOM establece: Artículo 87. Las brigadas mineras registradas, podrán acceder a los siguientes beneficios y estímulos: 1. Estímulos Tributarios: El Ministerio con competencia en materia de minas tramitará las solicitudes para la exoneración, total o parcial, del pago de impuestos nacionales. 2. Financiamiento: El Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la adopción de políticas públicas, a efecto de que las instituciones del sector bancario y del mercado bursátil, públicas y privadas, establezcan productos y servicios con condiciones favorables en el plazo, tasa y periodos de gracia. 3. Capacitación: El Ministerio con competencia en materia de minas, coordinará con instituciones educativas, públicas y privadas, para impartir cursos que promuevan en los sujetos de aplicación beneficiados, la conservación ecológica y el mejor aprovechamiento en la extracción de los minerales.

La Republica podría emplear como forma de estímulo la transferencia de tecnología a favor de las brigadas al estipular en los correspondientes contratos ventajas especiales, conforme en lo previsto en el artículo 93 de la LOM.

19 Venezuela, Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial N.º 6.011 Extraordinario de fecha 21 de diciembre de 2010.

20 Venezuela, Reforma de la Ley Orgánica de las Comuna, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.872 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2024.

Sistema Económico Comunal [21], de Planificación Pública y Comunal[22], y de Contraloría Social[23].

En lo atinente a la edificación paralela violatoria de las variables fundamentales del Estado Constitucional, es decir, la del Estado Comunal sobre los pilotes del Poder Popular se destacan la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno[24], y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal[25], y las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas[26], y de los Consejos Locales de Planificación Pública[27].

(ii) La desmesurada concepción y uso de la habilitación al Ejecutivo Nacional para afectar la reserva legal.

(iii) El exacerbamiento en el empleo de los estados de excepción, y

(iv) la desnaturalización de la figura de la Asamblea Nacional Constituyente, que desconoce su esencia semirrígida para asegurar su preeminencia en el ordenamiento interno.

La opacidad en el manejo de la finanzas públicas producto de la falta de fuentes de información oportuna y veraz ha hecho difícil tener en cuenta el comportamiento de la generación recaudatoria y la contribución real del sector minero para la definición de una política financiera proclive a la estabilidad de la economía, así como de los insumos necesarios para la

---

21 Venezuela, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010.

22 Venezuela, Reforma de la Ley de Planificación Pública y Comunal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.148 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014.

23 Venezuela, Reforma de Ley Orgánica de Contraloría Social Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.748 Extraordinario de fecha 09 de junio de 2023.

24 Venezuela, Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010.

25 Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010.

26 Venezuela, Reforma Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.184 Extraordinario de fecha 03 de junio de 2015.

27 Venezuela, Reforma Ley de Consejos Locales de Planificación Pública, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.184 Extraordinario, 3 de junio de 2015.

definición de otras políticas públicas destinadas a revertir los efectos perniciosos de dicha actividad, corregir las externalidades negativas, y mecanismos de relacionamiento intergubernamental de financiamiento, compensación o resarcimiento por la realización de actividades que degradan fuertemente el ambiente y depredan gravemente los recursos naturales.

Es una opacidad corruptora, que entendemos como la tendencia de anomia administrativa financiera de los órganos del Poder Público, caracterizada por el efecto expansivo y distorsivo en las finanzas públicas que se origina por el ejercicio de facultades de una abierta discrecionalidad funcionarial destinadas a la manipulación en el manejo presupuestario, en la definición y ejecución arbitraria del situado constitucional a través de la tergiversación y desnaturalización de los ingresos extraordinarios para escamotear las transferencias de recursos, que constitucionalmente corresponde a los Estados y Municipios, acentuando la centralización como política nacional en perjuicio de la descentralización, la obstaculización en el funcionamiento de los mecanismos de trasferencia de recursos compensatorios como las asignaciones económicas especiales, la dilución o debilitamiento de los órganos y procedimientos de control tanto internos y previos, como lo externos o posteriores administrativos (nos referimos al función contralora propia a la Contraloría General de la Republica) y políticos (en este caso el que ejerce los órganos legislativos nacionales, estadales o locales), y la inexigencia de responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Más aún, en tiempos recientes la opacidad política exacerbada, sin ética conductiva e inaceptable en un Estado de Derecho, donde la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad son principios ordenadores de la función pública, se encuentra auspiciada, protegida y tolerada con fines políticos de adhesión de sectores determinantes de preservación del poder, y sustento de las formas de dominación.

Así, se convirtió al sector minero, en importante aérea geográfica bajo la denominación de «Arco Minero del Orinoco»[28], concebido como un

[28] La Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco" (AMO), se creó de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del Decreto N.º 2.248 de fecha 24 de febrero de 2016 «para el estímulo sectorial de las actividades asociadas a los recursos minerales que posee el país, con criterio de soberanía, sustentabilidad y visión sistémica con el sistema de planes sectoriales y espaciales del país, acordes con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley de Regionalización Integral para el

régimen especial tributario diferencial de difícil control[29], dentro de unas serie de directivas que orienta la acción planificada, intervencionista y

Desarrollo Socioproductivo de la Patria».(Venezuela, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 40.855, 24 de febrero de 2026)

29 El decreto de creación del AMO esbozo un marco general de incentivación tributaria sujeto a lo establecido en la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, referente al régimen tributario y las condiciones para el disfrute de los beneficios contemplados en este Decreto para la satisfacción del mercado local priorizando las necesidades internas del país» (artículo 17).

Mas adelante, el decreto de creación de la AMO cierra el círculo de una desbordada imposición de ordenamiento al establecer en su artículo 21 lo siguiente: Artículo 21. Artículo 21. En el marco de la política económica sectorial, el Ejecutivo Nacional podrá otorgar exoneraciones totales o pardales del Impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado, aplicables, exclusivamente, a las actividades conexas a la actividad minera, a tos fines de fomentar el impulso y crecimiento de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco. Igualmente, las empresas mixtas constituidas para el desarrollo de actividades primarias, previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a estas, sobre tos yacimientos ubicados en la Zopa de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco gozarán de estos beneficios mientras dure el desarrollo del proyecto. El Coordinador o Coordinadora de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, en conjunto con el Vicepresidente o Vicepresidenta Sectorial para el Área Económica, procurará la articulación para la concertación de contratos de estabilidad tributaria con el Poder Público estadal y municipal.

Se establece el otorgamiento de preferencias de régimen aduanales: Artículo 19. Las importaciones de bienes y servicios destinados a la construcción de la infraestructura e instalaciones, así como las materias primas que requieran las empresas autorizadas a operar dentro de la poligonal de la Zona, podrán estar sujetas a preferencias respecto de restricciones arancelarias y paraarancelarias, a excepción de aquellas de carácter sanitario, zoosanitario, fitosanitario o que respondan a razones de defensa y seguridad nacional.

Al igual que em materia de imposición interna, el Ejecutivo Nacional define un régimen especial aduanero en los siguientes términos: Artículo 22. El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), implementará mecanismos que permitan realizar con celeridad los trámites para el desaduanamiento de mercancías importadas por los órganos y entes participantes en los Planes de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, así como por las empresas públicas, privadas y mixtas que desarrollen las actividades descritas en los mencionados planes. Asimismo, los importadores podrán optar por el procedimiento de descarga directa previsto en la Ley Orgánica de Aduanas. El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), otorgará de manera expedita Clasificaciones Arancelarias Únicas, para las

ámbito de aplicación de una abierta discrecionalidad tanto en los aspectos sustantivos propios de cada medida de protección e incentivo, como de evitación del control, que convirtió en un agujero oscuro, incontrolable y fuente de graves hechos contrarios a los objetivos, que se plasmaron en su exposición de motivos[30].

Esta «Zona de Desarrollo Estratégico Nacional», que debió traducirse en un régimen especial y protegido para el desarrollo, se convirtió en una sección especial y segregada del territorio nacional para la proliferación de actividades ilícitas de índole diversa, fuente anómica de financiamiento del gasto público incontrolable y de generación de divisas paralelas a la

importaciones de mercancías por parte de los órganos y entes vinculados con los Planes de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, que Impliquen combinaciones de bienes destinados a funcionar coordinadamente o estén constituidas por elementos individualizados que sirvan para realizar, en forma conjunta, una función definida. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas y el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), dictarán las providencias especiales que se requieran en virtud de lo previsto en este artículo.

En materia de financiamiento, se establece la obligación del Ministerio del Poder Popular con competencia en finanzas públicas de «generar mecanismos de financiamiento preferenciales para los proyectos de empresas públicas y privadas dentro de la Zona. El plan de desarrollo de la Zona de Desarrollo Estratégico definirá los sectores y actividades objeto de estos mecanismos» (artículo18).

30 En las consideraciones emitidas, que son la causa del «Decreto de creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco» se expresa que: 1.Responde al «desarrollo pleno de la soberanía nacional [y] los más altos Intereses de la para el (…) aprovechamiento de las potencialidades de los recursos minerales que posee el país en el Arco Minero del Orinoco, como una oportunidad clave para contribuir con el desarrollo económico, productivo y social de la Nación». 2. Busca «impulsar la transición del rentismo petrolero, con esfuerzos sostenidos y coherentes de gestión pública, planificación estratégica y estimulo de actores económicos, políticos y sociales con una visión geoestratégica definida en el Plan de la Patria, en función de lograr un sistema económico productivo, diversificado e integrado funcional y territorialmente; para lo cual se ha considerado el apalancamiento del sector minero».3. Se orienta a «desarrollar de manera Integral los planes sectoriales y espaciales del Plan de la Patria, así como una visión sistémica, integral donde se coordinen y generen sinergia de los distintos componentes, en un esquema de desarrollo sectorial, de Inversiones con direccionalidad histórica y en el marco del Proyecto de país, delineado en la Constitución Bolivariana».4. Definir bases para «desarrollo de un modelo de aprovechamiento de las potencialidades de los recursos minerales que posee el país acorde con los principios de desarrollo del ecosocialismo, cultura, tradiciones y costumbres ancestrales e integralidad social y productiva, así como la preservación de otros recursos estratégicos, la diversidad biológica y las aguas» (Ídem).

actividad regular y global tendentes a resquebrajar las sanciones económicas impuestas, y por decir lo menos, forma de granjear lealtades inducidas a un régimen de base autoritaria y no consensual, en el cual los apoyos son espontáneos con motivaciones legitimas.

Lejos quedaron las motivaciones de convertir dicha sección en el epicentro de un acción coordinada mediante un «Plan de Desarrollo Específico de la Zona», foco de atención y confluencia de entes del sector público para el otorgamiento de estímulos económicos, fiscales y aduaneros, planes destinados a la formación, transferencia tecnológica e innovación, planes de construcción de viviendas y turismo, construcción de infraestructura para garantizar el transporte, carga, descarga, almacenajes y distribución de bienes para consumo intermedio o final, medidas de seguridad, entre otras acciones específicas de incentivación insertas en el marco de competencias de cada Ministerio[31].

III. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y LOS CRITERIOS DE RACIONALIZACIÓN QUE DEBEN ORIENTAR LA POLÍTICA TRIBUTARIA GENERAL Y SECTORIAL, Y QUE NO SE OBSERVARON EN LA LOM

1. *El consenso fuente primaria de la política tributaria general y sectorial*

La política tributaria, dentro de la esencia y fines de las políticas públicas en la sociedades democráticas, debe ser el producto del consenso que se logra a través de diversas vías, como son

(i) La participación o consulta de los ciudadanos en el proceso constitutivo de ley, y dentro de la limitada viabilidad de la potestad reglamentaria en virtud del principio de legalidad tributaria en la elaboración de los decretos, o en aquellos actos normativos de rango sublegal, que dentro de las disposiciones del COT puedan ser dictados en temas relacionados a la gestión del tributo.

Así, teniendo en cuenta la especialidad e implicaciones de la tributación interna y aduanera, cobran importancia las instituciones académicas, gremiales o profesionales, en las cuales los temas estructurales y administrativos de la tributación pueden mejorarse con las observaciones pertinentes, que perfeccionan la técnica legislativa y

[31] Artículo 6 del «Decreto de creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco».

reducen las vías de escape de cumplimento facilitadas por las lagunas o vacíos legales.

(ii) También se logra las bases consensuales de la tributación a través de la participación de la institucionalidad empresarial en representación de los sectores alcanzados e incididos por las propuestas de política tributaria.

Ello no significa preterir la exigencia de la indisponibilidad de las obligaciones tributarias, la improcedencia de la cesión de la facultad de creación, reforma o eliminación de tributos, o hacer viable la intervención condicionante y desmedida de los contribuyentes a través de los grupos de presión o interés, lo cual resulta inconveniente en la definición de la política tributaria y, por consiguiente, en la estructuración del sistema tributario democrático.

Se persigue romper la resistencia a los objetivos de la política tributaria, que de no lograrse puede afectar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la observancia de los deberes formales anejos y necesarios para la eficacia de la gestión del tributo.

(iii) Es necesario equilibrar las tensiones propias de la actividad financiera, concretamente, aquellas que están presentes al momento de distribución de la carga impositiva y la fuerzas que enfrentan el interés del Estado y los de los contribuyentes. A tal fin se precisa, que la discusión abierta, consultiva y la elaboración del proyecto de ley impositiva sea en el seno de la Asamblea Nacional, lo cual en un Estado democrático de Derecho se enriela en el marco de la vigencia de los principios de representación y autoimposición.

El éxito de una política tributaria radica en vencer la «fragilidad crónica» de las finanzas públicas, la cual de acuerdo a la Comisión Económica para America Latina (CEPAL) se verifica cuando

> [los] consensos son débiles, o no se traducen en mayorías o coaliciones parlamentarias o un punto de vistas convergentes con respecto al nivel, composición y tendencia del gasto público y la recaudación tributaria, sólo cabe esperar que las finanzas públicas presenten una fragilidad crónica. Ésta implica una permanente falta recursos para financiar programas de gastos corrientes, como también para ampliar el acervo de capital físico y humano del país. La insuficiencia de recursos fiscales crónica o recurrente se traduce en empleos públicos mal remunerados, falta de motivación y sentido de emisión de los funcionarios

públicos y lugares de trabajo, sin recursos materiales adecuados, entre otras cosas. Todo esto, a su vez, conduce a una intervenciones poco eficientes y eficaces, que provocan descontento con los usuarios de los servicios públicos, y contribuyen a acentuar la debilidad del pacto fiscal[32].

2. *La importancia de un pacto fiscal como parte instrumental de una acuerdo general para la transición*

Lo expresado, se impone con mayor crudeza a partir de los hechos acecidos el pasado 3 de enero de 2026. Comenzaron tiempos en que Venezuela pareciera asomarse a un proceso de transición política contradictoria y no creíble, para algunos vertiginoso pero con una deplorable pérdida de oportunidades para lograr los consensos necesarios destinados a la consecución de estabilidad económica y política.

En este sentido, hemos venido propugnando desde hace algún tiempo, la necesidad de establecer bases consensuales para la tributación en lo que hemos denominado y venimos trabajando en un «Acuerdo básico de tributación para la transición (ABTT)», que permita contrarrestar los efectos nocivos que se ha indicado con fundamento al aserto de la CEPAL.

Venezuela ha tenido una tradición importante en materia de pactismo político, forma de consociacionalismo para ser viable las transiciones de regímenes de base autoritarias a un sistema democrático.

El «Pacto de Puntofijo» celebrado el 31 de octubre de 1958 a partir del 13 de febrero de 1959, dio inicio a la segunda República liberal democrática, que no fue más que la operatividad y funcionalidad de la institucionalidad democrática. Vale decir, la reinstauración de un Estado de Derecho.

Por tal motivo, se impone buscar concertación, convergencia o consenso para buscar un refacción integral del sistema tributario venezolano, que deje atrás sus vicios y ribetes fuertemente condicionados por la planificación centralizada, la búsqueda frenética de la imposición de un Estado Comunal, ajeno la esencia del Estado

---

[32] Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría General, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Informe LC/G.1997 (Ses. 27/3), 15 de abril de 1998 (Santiago de Chile: CEPAL, 1998), 39.

Constitucional, que ha llevado a una violencia inusual de la gestión tributaria, permeando no solamente las distintas organizaciones o figuras subjetivas de administración tributaria del poder nacional, tanto del nivel de la administración pública centralizada como la descentralizada, hacia las administraciones públicas estatales y locales.

La búsqueda de bases consensuales de la tributación en transición persigue establecer una estabilización en la fuente de ingresos y de la economía para abordar una reforma tributaria integral, que oriente hacia la simplificación, la neutralidad, la equidad horizontal y vertical de la estructura impositiva, una forma flexible de entender y facilitar la descentralización con fuentes propias y respetadas de los Estados y los Municipios, con mecanismos compensatorios y de distribución de la renta en aquellos casos de tributos, que por su naturaleza y mecánica estén necesariamente anclados en la reserva al poder nacional, esto resulta importante en impuestos específicos y general al consumo (IVA).

Un acuerdo político, cualquiera sea su denominación, para marcar las bases firmes de la transición y lograr la reinstitucionalización del país, no solamente requiere de la visión para la convocatoria de elecciones con los cánones propios de la exigencia internacional para el reconocimiento de los órganos del poder público con legitimidad de origen, sino la necesidad impostergable de establecer la viabilidad de la finanzas públicas y de inmediato la elaboración de un PMRT, que tenga visión global e integral de las finanzas públicas, afán en la instrumentación de la reconstrucción del Estado federal, formas de lograr la eficiencia y eficacia del sistema tributario en función a los cometidos del régimen económico y social *ex Constitucionae*.

La transición pactada, acordada, consociacionada anclada en una estructura convenida para su sustentación proyectiva debe explayarse en todas las áreas seleccionadas previamente consideradas como prioritarias para lograrla (institucionalidad-reforma del Estado, descentralización, convocatoria a elecciones- , finanzas públicas -«Pacto Fiscal» en aquellas medidas perentorias que den adoptarse para regresar a la sindéresis en los eslabones de la actividad financiera, incluido, un PMRT/ABTT-, política económica– plan de ajustes a corto y mediano plazo para el crecimiento y recuperación de la economía, política de hidrocarburos gaseosos y no gaseosos y política minera- y social -medidas compensatorias y de amortiguación de los ajustes

económicos apalancados en los programas trazados para la asistencia de los multilaterales-.

3. *La gobernabilidad fiscal entro de la gobernabilidad*

De lo que se trata en materia fiscal, es garantizar la gobernabilidad fiscal, la cual entendemos como la verificación de las condiciones que concurren para materializar una buena gestión observante de lo que puede llamarse el derecho a la buena gestión fiscal, que incluiría lo que hemos denominado el derecho a la buena administración tributaria, complemento del derecho a un buen sistema tributario[33].

El derecho a la buena gestión fiscal se traduce en la razonable cobertura de las necesidades públicas reduciendo en cada etapa que dan funcionalidad a las finanzas públicas la disposición administrativa ilegal, las formas distorsionadas o deformantes del ejercicio del poder público normativo en materia tributaria. Ese derecho se inobserva cuando se ordena la actividad financiera flexible a las exigencias de control y dominio que persigue el Estado Comunal contrario al Estado Constitucional.

El derecho al buen sistema tributario exige que el ejercicio del poder público normativo en materia tributaria se ciña a la legalidad en su establecimiento, a la generalidad en la extensión de la exigencia de las prestaciones dinerarias sin discriminaciones, que el ejercicio del poder no imposición para no violentar la abstracción y generalidad se concrete en correspondencia con la necesidad del gasto o sacrificio fiscal, al ordenamiento de políticas público para proteger o desarrollar sectores estratégicos o esenciales para el desarrollo de la dignidad humana, la protección mínima no intervenida exacerbada de la economía y su desarrollo, evitando la confiscación por vía tributaria, la lesión del derecho de propiedad y la obstrucción de la libertad económica.

El derecho a la buena a una buena Administración tributaria exige que se realicen las gestiones propias del tributo sujeta al derecho, tanto las operaciones básicas como instrumentales, tendentes a obtener los recursos de fuente tributaria suficientes para el financiamiento del gasto

---

33 Vid., Leonardo Palacios Márquez, «El derecho a la buena administración tributaria: el complemento del derecho a un sistema tributario racional», en *XIV Jornada Aníbal Dominici: Los derechos humanos como límite al poder del Estado en su actividad administrativa*, coord. José Salaverría (Caracas: ABediciones / UCAB, 2024), 193-230.

público, así como la instrumentación de las política tributaria proclive a coadyuvar con los objetivos de otras políticas públicas, destacándose en este caso, la llamada imposición de ordenamiento o con fines extrafiscales.

La gobernabilidad fiscal es la observancia mínima deseable de los derechos a la buena Administración tributaria - buen gobierno-, y al buen sistema tributario, todo lo supone que la realización de las distintas etapas de la actividad financiera se sujetan a lo establecido en la Constitución Financiera en función de los objetivos del régimen económico y social.

Se trata de reducir que funcionalidad de las finanzas públicas se conduzcan con la disposición administrativa ilegal, las formas distorsionadas o deformantes del ejercicio del poder público normativo en materia tributaria, basado en un ordenamiento de un Estado Comunal contrario al Estado Constitucional. Con visión contraria a lo expresado, la definición y ejecución de lo conducente para la legitimación del accionar del Estado y su influencia en el ámbito de lo privado, específicamente, en lo económico y social, reflejando formas de concertación o consensuales con vocación de permanencia atinentes al gasto público y la distribución de la carga tributaria que resulte aceptable para su financiamiento.

La gobernabilidad fiscal es el resultado de la moderación de las tensiones propias que enmarcan la actividad financiera.

En este sentido, puede establecerse índices para su medición, entre las cuales cabe destacar:

(i) La reducción de la opacidad de las finanzas que es inversamente proporcional a las transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública[34].

(ii) La formación de una percepción en el ciudadano que le genere cercanía y confianza acerca de la existencia de un Estado eficiente en el manejo de los recursos para el financiamiento

[34] El artículo 141 de la Constitución copiado a la letra establece: Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

adecuado de su gestión, recursos que son cada día menores frente al incremento exponencial de la necesidades objeto de cobertura.

(iii) Eficacia recaudatoria sin que se recurra o se justifique la violencia institucional de las figuras subjetivas de organización tributaria, que han generado corrupción, desconfianza y una evasión grave, pilares de erección de una institucionalidad paralela, que pasma las posibilidades desarrollo, obstruye la política económica, seca las fuentes de información, desequilibra las cuentas publicas y lo rompe los equilibrios macroeconómicos. En una palabra, implosiona la gobernabilidad fiscal.

(iv) La ordenación del gasto público consciente y responsable, mediante la articulación de un engranaje de las función administrativa tributaria -política de administración tributaria- apegada a la estricta observancia de los derechos fundamentales del contribuyente.

(v) La profesionalización del Estado y su protección de la instituciones financieras públicas, libre de corruptelas, protegidas de la tendencia de cooptación de los agentes privados, ajustada su actividad normativa y administrativa al ordenamiento con un firme compromiso de procurar la estabilidad política y fiscal.

(vi) El ejercicio coordinado y armonizado para garantizar los objetivos previstos en la estructura de principios y valores ordenadores de la actividad financiera.

Por consiguiente, la gobernabilidad fiscal se obtiene con la sumatoria de las acciones y disposiciones administrativas y legales respetuosas de los derechos a la buena gestión fiscal, al buen sistema tributario y a la buena administración tributaria.

4. *La racionalidad del sistema tributario*

Existen tantas propuestas de racionalización del sistema tributario, como autores y especialistas que se hayan ocupado el tema. Unas densas y profundas en relación a todo una concepción del sistema tributario, otras que tienden a efectuar modificaciones en las estructuras impositivas, a partir, por ejemplo, del Impuesto sobre Renta, que desencadenan efectos positivos, por ejemplo, en el incremento de la progresividad global del sistema, o en la armonización con la imposición indirecta o con otras especies de la estructura impositiva local

En todo caso, un punto de partida básico es tratar de ver el sistema tributario como una estructura que no es la simple adición de tributos,

sino que es una forma que implica un ordenamiento con fines propios y anejo a los previstos en la Constitución Financiera y en la Constitución Económica.

En este sentido, existen premisas conforme a las cuales se construye propuestas de política tributaria, tendentes a la actualización del sistema tributario, a su adecuación a las demandas de la política fiscal, la política monetaria y el comercio internacional.

Esas premisas surgen del análisis de lo que representa el Estado de Derecho, sus corolarios y estructura definida por el constituyente para su funcionalidad, el rol del tributo en el Estado Constitucional, los principios ordenadores que permiten que el sistema tributario comporte una existencia sistémica, los principios de no imposición que orientan su definición y que provienen de estudios e informes técnicos o de asistencia de los organismo multilaterales, que exigen ajustes para evitar la distracción de los fondos suministrados y que su cumplan estrictamente con los planes de ajuste y asistencia para la restructuración de las finanzas públicas, garantizando los compromisos del endeudamiento.

Esa visión general de la tributación permite la utilización de algunos criterios que de manera sucinta, y específicamente en lo que corresponde a este análisis que venimos realizando de la LOM, permite contar con algunos parámetros de ponderación y valoración de las propuestas de política tributaria sectorial.

Un primer criterio, que pudiéramos llamar criterio de racionalización económica, tiene que ver con que el sistema tributario, a partir del respeto de los derechos de propiedad y libertad económica, permita los objetivos de la política económica (recuperación, crecimiento y estabilidad de la economía), la protección y el desarrollo de la economía nacional en un entorno global, cada día más exigente, permitiendo el proceso de atracción de inversiones de la rentabilidad excedentaria de los agentes económicos nacionales y extranjeros. Ella implica dar características de neutralidad externa al sistema tributario, inyectando competitividad, frente a economías similares, que entran a competir a nivel internacional para atraer la inversión extranjera.

Un segundo criterio, es el de la racionalidad financiera conforme al cual el sistema tributario debe ser proclive a la sostenibilidad fiscal, favorecer las distintas etapas de la actividad financiera, permitiendo la

consecución del régimen económico y social en simétrica existencia con la Constitución Financiera.

Un tercer criterio, es el de la racionalidad política en el sentido que el sistema tributario, en el caso venezolano, debe propender a consolidar y viabilizar el Estado federal descentralizado, a través de los principios y limitaciones, que sobre el particular establece el constituyente de 1999. En los actuales momentos darle viabilidad y sustentación a un eventual proceso de reinstitucionalización.

Finalmente, el criterio de racionalidad jurídica, más que un criterio es una exigencia en el sentido de qué todas las medidas tendentes a la configuración de la política tributaria y de política de administración tributaria estén siempre basadas y fundamentadas en el respeto a los derechos fundamentales del contribuyente.

En este último criterio debe tener en cuenta, que la tributación debe ser el resultado de un equilibrio entre el derecho del Estado a ejercer su facultad constitucional, que deriva de sus elementos existenciales para establecer claramente las fuentes de financiamiento del gasto público, y el deber de los contribuyentes de soportar esas cargas con estricta observancia a los derechos fundamentales.

III. LA LEY ORGÁNICA DE MINAS ES EL RESULTADO DE UNA DÉBIL POLÍTICA TRIBUTARIA DEL SECTOR, QUE NO RESPONDE A LOS CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES Y A LOS REQUERIMIENTOS QUE IMPONE TENER UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DISPUESTA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SOSTENIDA

La ausencia sistemática de información y la opacidad de las finanzas públicas, acentuado por lo recientemente expuesto, hace que la política tributaria minera sea defectuosa, difícil de conceptuar, distorsiva y expuesta a fuertes condicionamientos y sesgos impidiendo al responsable de su diseño y al legislador contar los instrumentos y fuentes para definir un estructura tributaria eficiente para su gestión administrativa y eficacia recaudatoria, que definan un régimen transparente y ajustado a los principios ordenadores del sistema tributario nacional, y de los principios o reglas hacendísticas que deben orientar la adecuación en función a la política económica.

La política tributaria debe ser una constante para estar atenta a la dinámica de la economía global, a las regulaciones que se van generando

en un ordenamiento de aceptación espontanea por parte de los países al no ser el producto de los procesos y fuentes normativas de su institucionalidad legislativa soberana, sino de organismos internacionales globales, incluso a veces, en los cuales no pertenecen. Es lo que se denomina el «*soft law*» o «derecho blando», que condicionan fuertemente la política tributaria y la política de administración tributaria, en ésta última en la gestión eficiente para evitar la evasión fiscal y la doble imposición.

En el caso de la minería se hace más palpable la incidencia de la globalización en sus distintas etapas, pues surge el factor fuertemente condicionante de la geopolítica y los intereses de los bloques que se van construyendo en función a los intereses de las potencias mundiales, sensibles a movimientos estratégicos en los mercados financieros y expuestos cada día más a los involucramientos en conflicto bélicos regionales.

Existe un vínculo indisoluble, que conduce a la fusión conceptual y simbiótica entre la globalización y el sector minero, pues la esencia de la económica global es la intensificación de flujo de mercancías sin barreras o control normativos, regulatorios e institucionales (entendiendo por tales, entre otros, las trabas que derivan de exigencias irracionales de los países en materia arancelaria o restricciones para la importación o exportación de bienes, la imposición de medidas coercitivas unilaterales, u obstrucciones de hecho para el libre mercado internacional).

De esta manera, la globalización económica en términos de producción e intercambio de bienes, la innovación vertiginosa y la infraestructura tecnológica necesaria para la actividad económica en todas sus etapas y servicios instrumentales como el transporte, demandan cada día más minerales como insumos, algunos de extracción no tradicional o estratégicos, generando cambios en las estructuración de las empresas mineras, en las formas de articulación de los negocios jurídicos internacionales mediante los cuales se rigen los intercambios y el financiamiento necesario para la realización de las actividades correspondientes.

La contribución de la política tributaria minera debe verse en positivo como un aporte a la racionalización del sistema tributario a través de la definición de una PMRT, que por el ejercicio de elaboración de escenarios y el acuerdo tácito las elites venezolanas debe ser el resultado de una transición, no de cualquier transición, sin de aquella que tengan en cuenta que el deseo de abandonar un sistema y la institucionalidad de un soporte no es producto de un convencimiento pleno por quienes han usufructuado

el poder mediante el uso abusivo de las formas democráticas, el apalancamiento con sectores internos y externo adversos al orden internación e internacional, principios y valores que lo integran, sino por medio de operaciones militares que llevado a una tutela no desea ni conveniente, la falencia de una plataforma política alternativa que presionen los cambios y se involucre con aceptación en el proceso, con cambios vertiginosos inapropiados sin visión global de la funcionalidad del Estado, con la pretensión con la convicción de ralentizar el proceso pero con apariencias de facilitarlo, consolidando veladamente la ideología y valores antidemocráticos, remozando el apego a una institucionalidad (sentido amplio) que le ha servido en la permanencia en el manejo del poder desprovista de legitimidad, causa eficiente de la ingobernabilidad presente.

Los responsables de la política tributaria minera debieron analizar varios supuestos de percepciones en torno a la minería, algunas que pueden eventualmente ser verdad, para poder abordar con asertividad el reto de definir un régimen tributario sectorial. Esas percepciones son[35]:

(i) Las empresas mineras contribuyen poco el financiamiento del gasto público.

(ii) Una gran evasión en el sector producto de la informalidad existente.

(iii) Existe una endeble relación con otros sectores económicos.

(iv) La generación de externalidades negativas por los graves daños al medio ambiente.

(v) La evolución lenta de la minería con respecto a otras industrias

Por tanto, los responsables hacedores de la política tributaria minera debieron tener presente, como guiatura básica los siguientes postulados:

(i) Las fluctuaciones del costo de los minerales derivados de la intensificación de la producción de bienes, las turbulencias en su fijación resultado de los conflictos bélicos las recomendaciones y metas trazadas por los organismos internacionales.

(ii) La rigidices de la regulación medioambiental y en el empleo abusivo o irracional de los llamados impuesto de ordenamiento con fines extrafiscales o impuestos verdes (imposición ambiental).

---

35 Vid., Ana María Fernández Carrasco González, «*Régimen fiscal de…»* ob. cit.,18-19.

(iii) Las exigencias de seguridad jurídica por parte de los inversionistas, las necesidades de racionalización del sistema tributario, que no necesariamente implica reducciones «*a fortiori*» de las alícuotas o tipos impositivos.

(iv) Los resultados de la aplicación de los regímenes especiales de tributación interna y aduaneros, midiendo el efecto e implicaciones del sacrificio fiscal o gasto tributario que representa o representaron las exoneraciones y demás beneficios que eventualmente hayan sido otorgados en el marco de la vigencia del decreto de creación del AMO.

(v) La medición del flujo de inversiones extranjeras en el sector a los fines de determinar las mejores condiciones para la neutralidad y competitividad del régimen fiscal aplicable.

(vi) Las formas de actuar favorablemente sobre la coyuntura económica y, por consiguiente, permitir que la tributación sea proclive a gestión presupuestaria en términos de estabilidad y sostenibilidad fiscal.

Ello no significa, que va mantenerse o propugnarse el establecimiento de alícuotas impositivas representativas de un buscado incremento de la presión fiscal bajo el argumento que las empresas mineras no tributan acorde con la rentabilidad del sector. Tampoco significa, el afianzamiento de especies tributarias denominadas por la doctrina hacendística «imposición heterodoxa», como son el Impuesto a las grandes transacciones financieras, el Impuesto a los Grandes Patrimonios en Venezuela, o la tendencia mundial al establecimiento de un Impuesto mínimo alternativo sobre las corporaciones multinacionales o a las empresas de gran rentabilidad[36], o la proliferación y vigencia de contribuciones parafiscales.

(vii) De evitarse la discriminación contraria al principio de generalidad en el establecimiento de regímenes especiales aduaneros y tributarios, así como formas de tratamiento diferencial, que conduzcan a que sea más beneficiosos para determinados sectores que para otros, pues son formadas veladas de cooptación por parte de esos específicos sectores objeto de protección anómica del Estado, como en el caso venezolano de la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas CA (CAMIMPEG), creada en 2016,

---

36 Vid., Alfredo Iñiguez y Darío González, *Estudio sobre los impuestos heterodoxos*, Serie Plan Estratégico 2021-2025 (Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos, diciembre de 2022), https://www.ciat.org/Biblioteca/Publicaciones-paises-CIAT/Argentina-AFIP/Serie-plan-estrategico-2021-2025/2023-Impuestos-heterodoxos-AFIP.pdf.

junto con otras empresas asociadas (empresas militares)[37]. La actuación de esta empresa puede involucrar flexibilidad en la aplicación de las disposiciones del Código Orgánico Tributario o las normas de resguardo previstas en la LOM[38]

Lo que si representa este aserto, es que no puede recurrirse a una reducción no fundamentada de la presión fiscal bajo los subterfugios de la necesidad de garantizar la atracción de la inversión privada.

(viii) La simplificación del sistema tributario para evitar solapamientos, tributos engorrosos y complicados que afectan la eficacia de los operaciones básicas (fiscalización, verificación y recaudación) e instrumentales de administración tributaria (registro, divulgación, generación de información estadística). Es necesario eliminar aquellos tributos molestos e improductivos, cuya presencia solo se justifica por razones históricas y vigencia prorrogada por la ausencia o ineficiencia de las propuestas de reforma impositiva.

---

37 Vid., Andrea Pacheco, «Camimpeg: las Fuerzas Armadas y el Arco Minero del Orinoco», *Revista SIC*, n.º 818 (septiembre de 2019), https://revistasic.org/camimpeg-las-fuerzas-armadas-y-el-arco-minero-del-orinoco/.

Artículo 13. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en conjunto con el Poder Popular organizado, y en coordinación con las autoridades del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia petrolera tendrá la responsabilidad de salvaguardar, proteger y mantener la continuidad armoniosa de las operaciones y actividades de las Industrias Estratégicas ubicadas en la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto N° 295 con Fuerza y Rango de Ley de Minas, el artículo 109 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Minas, y el artículo 40 del Decreto N° 1.395 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a estas. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana desarrollará conjuntamente con el Poder Popular Organizado un Plan Integral de Seguridad y Defensa e instalará a través del Resguardo Minero Nacional, las unidades correspondientes adscritas al Comando Regional competente en el área de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco

38 Del análisis de los estatutos de CAMINPEG y la inserción de la actividad económica que desarrolla como de "interés estratégico" no es solo una declaración política, sino un andamiaje jurídico diseñado para sustraer a la empresa de los cauces ordinarios de control del COT. Al priorizar la seguridad nacional o el apoyo al régimen político sobre la transparencia tributaria, se debilita el bloque de legalidad y se permite una evasión sistémica que erosiona la calidad del sector público. La verdadera convergencia económica exige que el «Leviatán fiscal» tenga plena jurisdicción sobre toda actividad mercantil, independientemente de la naturaleza de sus accionistas, para evitar el malbaratamiento del patrimonio de las futuras generaciones.

(ix) En consecuencia, debe propugnarse por la neutralidad complementaria a la simplificación.

(x) La corrección o mejoramiento de la organización administrativa tributaria.

(xi) Evitar la intensificación de formas de organización política y pretendidos sistemas económicos, actores y controles, como aquellos previstos como columnata del Poder Popular y el Estado Comunal, mientras no sea eliminada esa antijuridica parainstitucionalidad. Preocupa las llamadas brigadas mineras previstas en el artículo

(xii) Mas, por el contrario obviando ese forjamiento institucional del Poder Popular y el Estado Comunal, debe buscarse la armonización del sistema tributario tradicional asentado en las fuentes de tributación previstas en la distribución de la materia rentística, que definen y delimitan la autonomía tributaria de las entidades públicas de base territorial, así como la coordinación administrativa de gestión tributaria entre la distintas figuras subjetivas de administración tributaria a nivel nacional, y dentro de las previsiones del «bloque de legalidad tributaria» con los Estados y los Municipios.

(xiii) Definir los principios básicos que favorezcan las Relaciones Intergubernamentales a través de transferencias compensatorias y de resarcimiento a los Estados y Municipios por las externalidades que ocasiona la actividad minera en sus jurisdicción.

(xiv) Es indispensable mantener una información clara y oportuna sobre el sector, teniendo en consideración los montos de la inversión privada en proporción al gasto tributario o renuncia recaudatoria del Ejecutivo Nacional para lograr reactivar el sector, enfrentar o corregir las externalidades negativas y los problemas sociales, identificando su rubro en temas sanitarios, educativos y de seguridad con la finalidad de poder articular políticas públicas de importancia.

Los factores que influyen en la recaudación del sector minero, y que implica una neutralidad externa, es decir, un estructura impositiva y desregulada suficiente para ser competitiva con otros países con reconocimiento y trayectoria mundial, como país minero, entre otros, son la cotización de los metales, la realidad económica y social y el volumen de exportación.

El discurso oficial que destaca la importancia que para la economía nacional y el desarrollo del país representa el sector de la minería, sin poder justificar u ocultar la forma abrupta en que se ejerció la facultad constitucional de iniciativa de la LOM y su aprobación generan diferentes

percepciones. Para algunos, la estabilización económica se está gestando, siendo un paso necesario y previo para dar inicio a la transición de un régimen de bases autoritarias a la reinstitucionalización, entendida como forma genérica de la restitución de la funcionalidad de la institucionalidad democrática y, por tanto, de la restauración de la Republica liberal democrática en eficacia plena del Estado de Derecho. Para otros, una forma de lograr desbrozar el camino para llegar a la culminación del periodo constitucional a través de una legitimidad de origen sobrevenida que deriva de la inédita operación de geopolítica conocida como «*Absolute Resolve»* llevada a cabo el pasado 3 de enero de 2026 por el gobierno estadounidense.

Esa acción enerina, que ya de si por si constituye una efemérides en nuestra historia política, representó un movimiento telúrico sin réplicas, pero con un ondas sísmicas vertiginosas, que generaron el desplazamiento de obstáculos para el cambio político y la recuperación económica, que refleja como parte de su registro, un juego dinámico tensionado basado en el uso directo y remoción de las medidas administrativas contra funcionarios venezolanos, entes públicos institucionales y empresariales sectoriales (hidrocarburos, minas, banca central) a través del empleo de las licencias, cambios en las relaciones gubernamentales directas y diplomáticas entre los gobiernos de Estados Unidos y Venezuela, condicionamientos en el manejo de los flujos derivados de sus operaciones de comercio internacional de petróleos y diluyentes, planes de reconstrucción y recuperación de la industria petrolera, promoción de inversiones en sectores necesarios y complementarios para el relanzamiento del país en el firmamento del estrellato de los productores de petróleo, como por ejemplo, agua, electricidad, telecomunicaciones y tecnología, su conversión como «quinta columna» en la política internacional norteamericana para frenar el avance de China y Rusia en la región, ya no por la vía de las practicas imperceptibles e inherentes a la expresión, sino por el suministro de recursos provenientes de los hidrocarburos y la minería, y, finalmente, en este listado de efectos a título ejemplificativo, el regreso al exigente y exclusivo mundo de los auxilios y financiamiento de los organismos multilaterales, que dentro de su dinámica de desembolso o liquidez de recursos imponen una estricta agenda de reajustes macroeconómicos.

Por ejemplo, en el caso del Fondo Monetario Internacional la complejidad y rigurosidad de los acuerdos o facilidades de financiamiento se ponen evidencia en las exigencias, que impone ese multilateral en función al tipo, duración, estructura y propósitos perseguidos por plan o

mecanismo de financiamiento seleccionado de cuerdo a las condiciones de cada país.

En todo caso, entre los ajustes y medidas económicas-financieras de efectos macroeconómicas que se exigen se encuentran: la reducción de déficit fiscal mediante reformas tributarias, recortes en los subsidios en algunos sectores económicos como los servicios públicos y la energía, privatizaciones, renegociación de la deuda, freno a la emisión inorgánica para el financiamiento del gasto público. Existen otras que pueden denominarse estructurales o institucionales, entre las que se encuentran unas de naturaleza administrativa o de gestión gubernamental (sublegal), y otras legislativas tendentes a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas, estabilización monetaria y una orientación hacia la seguridad jurídica, la eliminación de la opacidad corruptora en la gestión de las finanzas públicas.

En fin, la exigencia de fortalecimiento o reinstauración de la institucionalidad democrática propia al Estado de Derecho.

V. EPÍLOGO REFLEXIVO: CUESTIONARIO PARA UN PROPÓSITO DE ENMIENDA AL SISTEMA TRIBUTARIO IRRACIONAL

Lo expuesto conduce a las siguientes preguntas:

(i) ¿Pueden considerarse adecuadas y convenientes las recientes leyes orgánicas de hidrocarburos y minas para la reorganización de las finanzas y su institucionalidad, la racionalización del sistema tributario, el redimensionamiento de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales, el levantamiento de bases normativas para tener la rentabilidad como criterio orientado para la adopción de las medidas en materia atracción de inversiones como soporte de la reactivación económica, garantizar la sostenibilidad de la actividad financiera, servir de medios para la coordinación macroeconomía y, en general, la configuración de un Estado eficiente que sirva de ámbito publico global para la generación de bienestar en democracia?

(ii) ¿ Fue la LOM la instrumentación de una política tributaria eficiente para el sector, o, por el contrario, se procedió sin entender el sector y sin modificar su opacidad?

(iii) ¿ Constituye la LOM la asunción consciente de un cambio de paradigma de concebir un sector como destructor inmerso en un régimen especial opaz sin justificación en un régimen democrático a

un sector importante para la reactivación y crecimiento de la económica bajo la concepción neutral para el tratamiento adecuado de las finanzas púbicas?

(iv) ¿ Habrá a posibilidad de incluir la política tributaria minera en un acuerdo general para la transición, o uno instrumental como el que proponemos (Acuerdo Básico de Tributación para la transición - ABTT- destinados a la reinstitucionalización y la gobernabilidad en Venezuela?

(v) ¿ Se puede considerar suficiente la LOM para lograr la gobernabilidad fiscal mediante la reestructuración del Estado, cuya funcionalidad no sea la poca transparencia de controles exacerbados típicos de la planificación centralizada, sino principalmente a través del sistema tributario, el presupuesto y regulaciones adecuadas del sector?

(vi) Finalmente, y no menos angustiante e importante, ¿ no es la LOM una forma de consolidar una variación actualizada de aparente remozamiento y vocación de permanencia de la nomenclatura política?

VI. Bibliografía

I. Doctrina (Libros, Artículos y Tesis)

Brewer-Carías, Allan R. «Introducción general al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado Comunal y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)». En *Leyes del Poder Popular y el Estado Comunal*, editado por Allan R. Brewer-Carías et al., 11-182. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011.

Herrera Orellana, Luis, et al. *Del Estado social de derecho al Estado total.(Crítica filosófica-jurídica a la sentencia de la Sala Constitucional N.º 1.049de 23 de julio de 2009).* Caracas: Ediciones FUNEDA, 2010.

Fernández Carrasco González-Gómez del Castillo, Ana María. «Régimen fiscal de la minería: propuestas para una actividad sostenible». Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015. https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/1178162e-665d-44c9-80d6-f7a642557c02/content.

García Novoa, César, *Seguridad jurídica y tributación*, Bolivia: Vergara & Asociados/ Plural Editores, 2013.

_____. «La conceptuación actual de los principios tributarios». En *Liber Amicorum: Homenaje a la obra del profesor Gabriel Ruan Santos*, coordinado por Carlos Weffe Hernández y Gilberto Atencio Valladares, 73-105. Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario, 2018.

Octavio, José Andrés. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1998.

Pacheco, Andrea. «Camimpeg: las Fuerzas Armadas y el Arco Minero del Orinoco». *Revista SIC*, n.º 818 (septiembre de 2019). https://revistasic.org/camimpeg-las-fuerzas-armadas-y-el-arco-minero-del-orinoco/.

Palacios Márquez, Leonardo. «El derecho a la buena administración tributaria: el complemento del derecho a un sistema tributario racional». En *XIV Jornada Aníbal Dominici: Los derechos humanos como límite al poder del Estado en su actividad administrativa*, coordinado por José Salaverría, 193-230. Caracas: ABediciones / UCAB, 2024.

Plazas Vega, Mauricio, *La codificación tributaria*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2012.

Rodner S., James-Otis. *La globalización: (La globalización de la norma jurídica)*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.

Valadés, Diego. *Gobernabilidad: Aspectos constitucionales*. Ciudad de México: Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

II. Informes y Organismos Internacionales

González, Darío. *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) / CEPAL, 2009.

Iñiguez, Alfredo y Darío González. «Estudio sobre los impuestos heterodoxos». Serie Plan Estratégico 2021-2025. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos, diciembre de 2022. https://www.ciat.org/Biblioteca/Publicaciones-paises-CIAT/Argentina-AFIP/Serie-plan-estrategico-2021-2025/2023-Impuestos-heterodoxos-AFIP.pdf.

Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*.

Informe LC/G.1997 (Ses. 27/3). Santiago de Chile: CEPAL, 15 de abril de 1998.

III. Legislación y Documentos Oficiales

Venezuela. Oficina Central de Estadística e Informática. *La modernización del sistema tributario venezolano: El paso que hay que dar. Resumen de la propuesta de reforma tributaria*. Caracas: OCEI, 1991.

———.*Decreto N.º 2.231 (Creación de la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas, CAMIMPEG)*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 40.845, 10 de febrero de 2016.

———. *Decreto N.º 2.248, mediante el cual se crea la Zona Estratégica de Desarrollo Nacional "Arco Minero del Orinoco"*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 40.855. 24 de febrero de 2016.

———. *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 5.963 Extraordinario, 22 de febrero de 2010.

———. *Ley Orgánica del Poder Popular*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010.

———. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.015 Extraordinario, 28 de diciembre de 2010.

———. *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010.

———. *Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.184 Extraordinario, 3 de junio de 2015.

———. *Reforma de la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.184 Extraordinario, 3 de junio de 2015.

———. *Reforma de la Ley de Planificación Pública y Comunal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.148 Extraordinario, 18 de noviembre de 2014.

———. *Reforma de la Ley Orgánica de las Comunas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.872 Extraordinario, 30 de diciembre de 2024.

———. *Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría Social*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.748 Extraordinario, 9 de junio de 2023

SÉPTIMA PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MINERÍA EN VENEZUELA

RAFAEL BADELL MADRID

Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales de Chile. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

I. INTRODUCCIÓN

El 16 de abril de 2026 se publicó en la Gaceta Oficial No. 7.020 Extraordinario la ***Ley Orgánica de Minas*** (LOM) que reemplazó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Minas de 1999 (LM) y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015 (DLOME).

La promulgación de esta nueva ley constituye uno de los cambios más relevantes del régimen jurídico minero en Venezuela en las últimas décadas. Ello no solo por la derogatoria simultánea de los dos principales instrumentos que regulaban la actividad minera, sino además porque la LOM tiene por finalidad principal reconfigurar el modelo de intervención estatal en ese sector, en un contexto marcado por la contracción económica,

el deterioro de la capacidad operativa de la industria extractiva y la necesidad de atraer inversión nacional y extranjera.

La actividad minera ha ocupado históricamente un lugar muy importante dentro de la evolución económica y normativa venezolana. Desde el siglo XIX, el aprovechamiento de los recursos minerales ha dado lugar a una intensa producción legislativa, estrechamente vinculada a las transformaciones políticas y territoriales del país.

Desde la primera Ley de Minas de 1854 hasta la actualidad, en Venezuela se han dictado más de veinte instrumentos legislativos en la materia, lo que refleja la importancia atribuida por el Estado al control y aprovechamiento del subsuelo.

La evolución del derecho minero venezolano ha estado marcada, además, por dos circunstancias: por una parte, la progresiva consolidación del dominio público estatal sobre las minas y yacimientos, cuya formulación republicana inicial puede encontrarse en el Decreto de Simón Bolívar de 1829 y, por la otra, la concentración de las competencias mineras en el Poder Nacional, proceso que terminó desplazando los esquemas descentralizados y federales que existieron parcialmente durante el siglo XIX.

Asimismo, a partir de comienzos del siglo XX se produjo la separación progresiva entre el régimen jurídico de los hidrocarburos y el derecho minero común. Aunque originalmente el petróleo fue jurídicamente tratado como una "mina", la legislación especial dictada desde 1920 permitió el desarrollo autónomo del régimen petrolero, mientras que el resto de los minerales continuaron sometidos a la legislación minera general.

En tiempos recientes, el régimen minero venezolano estuvo caracterizado por una marcada tendencia estatizadora y por el uso intensivo de decretos-leyes dictados directamente por el Presidente de la República. Particularmente a partir del DLOME de 2015, se consolidó un esquema de fuerte centralización administrativa, amplias reservas estatales y severas restricciones a la participación privada, acompañado de elevados niveles de discrecionalidad regulatoria y opacidad institucional.

Esta situación se profundizó con la inconstitucional ley denominada Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos de 2020, bajo cuyo amparo se estructuraron operaciones y acuerdos mineros sometidos a esquemas excepcionales de confidencialidad, debilitando significativamente los mecanismos

ordinarios de control institucional, publicidad administrativa y rendición de cuentas.

Paralelamente, el modelo minero precedente evidenció importantes déficits en materia ambiental y de protección de los pueblos indígenas, particularmente con ocasión del desarrollo de actividades extractivas en la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco". La expansión de la minería en áreas ecológicamente sensibles puso de manifiesto las tensiones existentes entre la explotación intensiva de recursos minerales, la protección ambiental y las garantías constitucionales relativas a los hábitats y derechos de las comunidades indígenas.

En este contexto se dictó la LOM el 16 de abril de 2026, la cual introduce un modelo de liberalización parcial y apertura controlada del sector minero. Sin abandonar la titularidad estatal sobre los recursos minerales ni la rectoría estratégica del Estado, la nueva LOM flexibiliza las condiciones de participación privada en determinadas actividades mineras y reorganiza la estructura institucional del sector, en un intento por reactivar la actividad extractiva mediante mecanismos más trasnparentes y abiertos de inversión, financiamiento y operación.

No obstante, la nueva legislación se caracterizada por una amplia remisión normativa al Ejecutivo Nacional y por importantes espacios de discrecionalidad regulatoria. Del mismo modo, la LOM omite regular materias particularmente importantes y sensibles, como la protección ambiental, los derechos de los pueblos indígenas y los mecanismos de control institucional sobre la actividad minera.

El análisis de sus principales innovaciones, alcances, omisiones y deficiencias serán, precisamente, el objeto de las líneas que siguen.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA MINERÍA EN VENEZUELA

A lo largo de más dos siglos de vida republicana, la actividad minera en Venezuela ha sido objeto de una intensa producción normativa -que alcanza al menos veintiún (21) códigos y leyes desde 1854[1]-, reflejo tanto

[1] Vid. Mauricio R. Pernía-Reyes, "Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Minas de marzo de 2026", Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, artículo publicado el 18 de marzo 2026, consultado el 28 de abril de 2026. Disponible en: https://aveda.org.ve/articulo-comentarios-al-proyecto-de-ley-organica-de-minas-de-marzo-de-2026-2/

de su importancia económica estratégica como de las transformaciones políticas y jurídicas del Estado venezolano.

Este proceso ha oscilado entre esquemas descentralizados de corte federal y modelos de fuerte centralización en el Poder Nacional. De la misma forma, la evolución normativa ha reflejado cambios estructurales en la concepción del dominio sobre los recursos del subsuelo, que van desde modelos coloniales de inspiración regalista hasta sistemas dominiales estatales.

Estos vaivenes ponen de manifiesto el debate histórico entre propiedad, explotación, intervención estatal y soberanía económica que han definido la materia minera en el país.

1. Reglamento sobre Minas de Bolívar (1829)

La actividad minera en Venezuela se remonta al siglo XVI y estuvo inicialmente centrada en la extracción de oro y cobre; sin embargo, hacia mediados del siglo XIX ya existía una explotación rudimentaria de minerales líquidos, especialmente asfalto, betunes y otras sustancias bituminosas.

Inicialmente la actividad minera en Venezuela se rigió por las Ordenanzas de Minería para la Nueva España dictadas por Carlos III en Aranjuez el 22 de mayo de 1783, que establecían que las minas era de propiedad exclusiva de la Corona, aunque podían ser concedidas a particulares para su explotación bajo un sistema de regalías.

Tras la independencia y ante la inexistencia de una legislación minera propia que diera continuidad a dicha actividad considerada estratégica para la naciente República, se mantuvo provisionalmente la vigencia de las normas del derecho indiano.

Efectivamente, el Libertador Simón Bolívar dispuso, mediante decreto dictado en Quito el 24 de octubre de 1829, que a título provisional continuarían aplicándose las Ordenanzas de Minería para la Nueva España de 1783[2].

El referido decreto incorporó el denominado Reglamento sobre Minas, publicado en la Gaceta de Colombia el 13 de diciembre de 1829 y fue ratificado el 29 de abril de 1832 por el Congreso de Venezuela. Aunque inspirado en las Ordenanzas de Aranjuez, el texto introdujo precisiones

[2] Martínez, Aníbal, y Arcila, Eduardo, "Minería en Venezuela", en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo II, 2º Ed, FEP, Caracas, 2010.

orientadas a fortalecer la titularidad de las minas y a promover su explotación económica bajo un régimen concesional. Su artículo 1 contemplaba las concesiones de explotación en los siguientes términos:

> Conforme a las leyes, las minas de cualquiera clase, corresponden a la república, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas, y con las demás que contiene este decreto.[3]

Esta norma tiene especial importancia desde que constituye el primer reconocimiento republicano expreso del dominio público sobre las minas, incluyendo dentro de ellas a los hidrocarburos. Se abandonó así la antigua titularidad de la Corona para afirmar que los recursos del subsuelo pertenecen a la República de Venezuela, la cual conserva la potestad exclusiva de otorgar derechos de propiedad y de explotación sobre las minas a los particulares.

2. Ley de Minas de 1854 y el federalismo minero

El Código de Minas sancionado por el Congreso el 15 de marzo de 1854 fue el primer instrumento legislativo sobre esta materia en de la historia republicana de Venezuela. Esta normativa, inspira en la Ley de Minas francesa de 1810, representó el primer esfuerzo por sustituir el régimen provisional heredado de las Ordenanzas de Minería de Aranjuez de 1783, matizado por el Decreto de Bolívar de 1829.[4]

La Ley de Minas de 1854 mantuvo el sistema de regalías bajo el principio fundamental de que las minas pertenecían al dominio de la Nación y que su explotación por particulares solo podía realizarse mediante concesión otorgada por el Poder Ejecutivo, quien otorgaba la propiedad de la mina a perpetuidad al concesionario, de tal modo que ésta podía ser objeto de disposición, con "carga de tener en actividad el beneficio o laboreo de cada concesión".[5]

---

[3] Arráiz Lucca, Rafael, *El petróleo en Venezuela. Una historia global*, Ed. Alfa, Caracas, 2016, p. 26.

[4] Duque Corredor, Román José, "La obligación de explotar del concesionario de minas en la jurisprudencia venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho (UCAB)*, Nro. 11 (1970-1971), Caracas, p. 218.

[5] *Vid.* Mora Contreras, Jesús, "El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 8, núm. 2, Caracas, agosto 2002. p. 229 y ss.

Aunque esta ley estaba concebida principalmente para la explotación de minerales sólidos, especialmente oro, plata, cobre y otros metales, su ámbito comprendía igualmente las sustancias bituminosas y los hidrocarburos, que seguían siendo jurídicamente considerados como minas. En consecuencia, el petróleo continuó sometido al régimen minero general, sin que existiera todavía una legislación especial que regulara su aprovechamiento.

La Ley de Minas de 1854 estuvo vigente durante diez años, hasta que la Constitución de 1864 introdujo un nuevo régimen de organización territorial federal, lo que provocó la derogación tácita del código y permitió que cada estado federal administrara sus propios recursos naturales.

Ahora bien, la doctrina señala que "*La proliferación de leyes mineras estadales, desarticuladas y empíricas, llevó a los legisladores nacionales a la convicción de que la única manera de encauzar esa industria por senderos que pudieran hacerla progresar era la aplicación de un sistema uniforme de legislación, bajo administración centralizada. Este principio apareció claro en la Constitución de 1881, según la cual los estados acordaron ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas. Esta facultad se asignó concretamente al Presidente de la República*"[6].

Concretamente, la administración de las minas fue concedida al Poder Nacional, por primera vez, en el artículo 13 de la Constitución de 1881, a través del cual se instó a todos los estados de la Federación a "*ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas*". Esta Constitución, denominada Constitución de Caracas, fue elaborada por indicación de Guzmán Blanco y por medio de ella se creó una nueva organización territorial más centralizada, pasando el país a organizarse en nueve Estados[7].

Posteriormente, el país atravesaría un período de inestabilidad política, social y económica, en el cual serían dictados sucesivos códigos, leyes y decretos en materias mineras con lapsos de vigencia muy cortos. Ello ocurrió en1883, 1885, 1887, 1891 y 1893. A pesar de los cambios introducidos, la normativa mantuvo la estructura de que las minas

---

6 Mora Contreras, Jesús, *Ob. Cit.,* pp. 230 y 231.

7 Rafael Arráiz Lucca, *Las Constituciones de Venezuela (1811-1999),* 1° Edición, Editorial Alfa, Caracas, 2012. P. 47.

pertenecían a los estados, pero su administración era responsabilidad del Ejecutivo Federal.

Hasta esa fecha, la explotación minera estuvo concentrada en el oro en El Callao y el cobre en las minas de Aroa, que tuvieron un auge importante entre 1884 y 1892[8].

3. Leyes de Minas de 1904 y 1905

Durante el gobierno de Cipriano Castro se promulgaron la Leyes de Minas de 1904 y de 1905 que, si bien mantuvieron la tendencia normativa de la época conforme a la cual las minas pertenecían a los estados de la República pero su administración era responsabilidad del Ejecutivo Federal, introdujeron la diferencia entre el petróleo de los demás minerales, a través de su mención expresa como una de las fuentes minerales destinadas a ser explotadas.

La Ley de Minas de 1905, que fue desarrollada por el *Reglamento de la Ley de Minas de 1906*, estableció un marco impositivo compuesto por un tributo superficial de Bs. 2 por hectárea y una regalía de Bs. 4 por tonelada exportada, y determinó que las concesiones tendrían una duración de cincuenta (50) años, lo cual comprendía la obligación de iniciar su explotación dentro de los cuatro años siguientes al otorgamiento[9].

4. El derecho minero en los inicios del Gomecismo (1908-1920)

A partir de la llegada de Juan Vicente Gómez al poder en 1908, la regulación de la minería en Venezuela experimentó una transformación impulsada por la centralización del poder político y el establecimiento de una administración pública burocrática nacional. Aunque durante estos años el petróleo continuó formalmente sometido a la Ley de Minas, comenzó a gestarse el tránsito desde el régimen minero tradicional hacia una legislación petrolera especializada.

El Código de Minas de 1909, que mejoró la técnica legislativa, mantuvo la tradición conforme a la cual las minas pertenecían a los estados, pero su administración práctica pasó a concentrarse en el Ejecutivo Federal. Esta tendencia se profundizó con las reformas constitucionales impulsadas por Gómez, especialmente las de 1909 y 1914, mediante las cuales se debilitó el federalismo surgido de la Constitución de 1864 y se fortaleció

---

8 Martínez, Aníbal, y Arcila, Eduardo, Ob. Cit.

9 *Vid.*: Martínez, Aníbal R., *Ob. Cit.*

el poder central, permitiendo al gobierno nacional asumir el manejo directo de los recursos minerales.

Durante esta etapa predominó un modelo concesional de corte liberal, conforme al cual el Estado actuaba principalmente como propietario de los yacimientos y otorgaba a particulares amplias concesiones de exploración y explotación. Las concesiones eran concebidas como verdaderos contratos de aprovechamiento económico, con escasa intervención administrativa en la gestión de la actividad minera.

El 19 de septiembre de 1914 se dictó el Decreto mediante el cual se declararon inalienables las minas de petróleo, nafta, asfalto y brea que no pertenecieran ya legítimamente a particulares. A partir de entonces, el Ejecutivo Federal asumió directamente la administración de estos yacimientos, encargando su gestión al Ministerio de Fomento.

Luego fueron dictadas las Leyes de Minas de 1915 y de 1918, que mantuvieron sin mayores cambios la regulación de la actividad extractiva bajo los parámetros del Código de Minas de 1909, así como la distinción entre el petróleo y otros minerales.

No obstante, la *Ley de Minas de 1918* introdujo precisiones importantes: primero, dispuso que la concesión no otorgaba ya la propiedad del yacimiento, sino únicamente el derecho de explotación y, en segundo término, sustituyó la obligación de explotar que tenía el cesionario -desde 1854- como condición para preservar la propiedad de la mina, por el pago de un impuesto superficial.[10]

Más adelante, la Ley de Minas de 26 de junio de 1920 dispuso que la explotación de hidrocarburos y demás minerales combustibles se regiría por una ley especial, separando formalmente el régimen jurídico de las minas del de los hidrocarburos y preparando el camino para la promulgación, pocos días después, de la primera Ley de Hidrocarburos de Venezuela[11].

---

[10] McBeth, Brian S., *Juan Vicente Gómez…*, *Ob. Cit.*; Duque Corredor, Román José, *Ob. Cit.,* p. 231.

[11] Sobre este tema véase en Badell Madrid, Rafael, "Régimen Jurídico de los Hidrocarburos en Venezuela", en Allan R. Brewer Carías *et. al., Ley Orgánica de Hidrocarburos. Reforma de 2026*, Colección textos legislativos Nro. 58, Editorial Jurídica Venezolana, Panamá, 2026. Pp. 311-366

5. Separación entre minería e hidrocarburos y consolidación federal (1920-1936)

Entre 1920 y 1935 se produjo la separación definitiva entre el régimen jurídico de los hidrocarburos y el derecho minero común, lo que supuso un cambio estructural en la organización de la actividad extractiva en Venezuela. A partir de entonces, mientras los hidrocarburos comenzaron a ser regulados por una legislación especial, el resto de las actividades mineras continuaron sometidas a la Ley de Minas bajo un sistema de propiedad estatal y control administrativo centralizado.

Durante este período se consolidó además el denominado Estado liberal de fomento, en el cual la Administración asumía como función principal la promoción del desarrollo económico mediante la explotación minera y petrolera.[12]

La Constitución de 1925 reafirmó que, aunque los estados conservaban la propiedad de las minas ubicadas en su territorio, su administración correspondía exclusivamente al Ejecutivo Federal. A partir de esta Constitución, los títulos mineros dejaron de requerir aprobación legislativa y pasaron a ser considerados actos administrativos dictados por el Ministerio de Fomento, reforzándose así la intervención del poder central y la preeminencia del Estado sobre los derechos del propietario del suelo. Este criterio que fue mantenido en los textos constitucionales de 1931 y 1936.

La Ley de Minas de 1936 modificó el régimen anterior en el sentido de restablecer la obligación de trabajar la mina e introdujo un sistema mixto de amparo de la propiedad minera, conforme al cual, para preservar el derecho sobre la mina el concesionario debía cumplir simultáneamente con dos requisitos: el pago del impuesto superficial y la explotación efectiva del yacimiento.

En ese mismo año de 1936, se promulgó la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que interactuó en la regulación de la actividad minera en terrenos de propiedad nacional.

---

12 Pernía-Reyes, Mauricio Rafael, "La intervención administrativa en el régimen legal de la minería en Venezuela", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* Tomo LXXI, Número 282, Enero-Abril 2022. P. 59. DOI: http://10.22201/fder.24488933e.2022.282.81936

6. Ley de Minas de 1945

Bajo la presidencia de Isaías Medina Angarita se promulgó la Ley de Minas de 1945, considerada un hito histórico, al establecer un modelo regalista que se mantuvo vigente, sin cambios mayores, hasta finales del siglo XX. Se fundamentó en el sistema regalista, conforme el cual el Estado mantuvo la titularidad de las minas, pero fomenta la participación privada en su explotación.

La ley de Minas de 1945 estableció que todas las minas, yacimientos y depósitos minerales en el territorio nacional eran de utilidad pública. Esta declaración fue la base legal para justificar la constitución de servidumbres, ocupaciones temporales y procesos de expropiación en favor de la actividad minera. Asimismo, estableció que las minas son bienes del dominio público de la Nación y, en consecuencia, son inalienables e imprescriptibles. [13]

La ley distinguió entre dos modalidades principales para buscar minerales: (i) Exploración Libre y (ii) Exploración Exclusiva. La libre permitía a cualquier persona buscar minerales en terrenos baldíos o ejidos no ocupados sin necesidad de un permiso previo, siempre que se diera aviso a la autoridad administrativa respectiva; en cambio, la exclusiva otorgaba a un particular el derecho único de explorar una zona determinada (hasta 2,000 hectáreas) por un tiempo máximo de dos años.

Otra de las innovaciones más importantes fue la consolidación del "denuncio", que consistía en la notificación formal a la autoridad de haber descubierto minerales con la intención de obtener una concesión. Aquel que realizara el denuncio por vez primera tenía una opción preferente para obtener el derecho de explotación. Se particularizaba por dar lugar a concesiones obligatorias, en las cuales el Estado debía otorgar el título si el particular cumplía con todos los requisitos legales.

A diferencia de otros regímenes, bajo la Ley de Minas 1945 la concesión minera fue considerada por la doctrina y la práctica como un contrato administrativo. Entre otras cosas, esto implicaba que generaba derechos reales inmobiliarios para el concesionario, quien podía enajenar, traspasar o hipotecar su derecho. No obstante, la conservación de la

---

[13] Brewer-Carías, Allan R., "Pórtico sobre 'Algunos principios relativos al régimen jurídico de la minería'," en Mauricio R. Pernía-Reyes, *Estudios de derecho minero,* Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal, 2023. pp. 18.

propiedad minera se condicionaba tanto al pago del impuesto superficial como a la obligación de explotar la mina de forma efectiva.

Asimismo, proporcionaba una mayor seguridad jurídica, ya que se consideraba que el título no podía ser modificado unilateralmente de forma arbitraria por el Ejecutivo.

También consagró el principio de Unidad de la Concesión, el cual permitía que el titular de una concesión tuviera derecho a explotar no solo el mineral principal por el cual se le otorgó el título, sino también cualquier otro mineral denunciable que se encontrara dentro del ámbito geográfico de su concesión.

La ley reguló diversas formas de aprovechamiento: (i) Explotación por el dueño del suelo, (ii) Libre aprovechamiento y (iii) Zonas Reservadas (El Ejecutivo podía reservarse minerales o áreas específicas, donde el sistema de denuncio no aplicaba y las concesiones eran potestativas (facultativas) del Estado).

Por último, se reconocía la figura del descubridor, quien, aun si no obtenía la concesión, tenía derecho a recibir el 1% del valor del mineral extraído por otros en el sitio del hallazgo durante un periodo de 10 años.

7. Constitucionalización del régimen minero de 1953 y 1961

La Constitución de 1953 preveía en su artículo 60, dentro las competencias del Poder Nacional, a la administración de minas:

> *Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a: (...)*
>
> ***17.*** *La administración de* ***minas*** *e hidrocarburos, ostrales de perlas, salinas y tierras baldías. Únicamente se podrán otorgar concesiones y sólo por tiempo limitado para el aprovechamiento de las riquezas naturales. No obstante, el Poder Ejecutivo Nacional podrá vender o arrendar los terrenos baldíos. Los baldíos de las islas no podrán enajenarse y el aprovechamiento de éstos se concederá en forma que no implique la transferencia de la propiedad de la tierra. Las rentas procedentes de los bienes señalados y el producto de las ventas de terrenos baldíos ingresarán al Tesoro Nacional (énfasis añadido).*

Con esa previsión constitucional se hizo referencia indirecta al principio de soberanía del Estado sobre tales minerales, al reafirmar que las minas y los yacimientos de hidrocarburos pertenecen a la Nación como bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles. Además, se

reservó al Estado la regulación (no la actividad), lo cual se haría conforme al interés nacional.

La Constitución de 1961 preservó el esquema de las competencias del Poder Nacional (artículo 136), al disponer:

> *Es de la competencia del Poder Nacional: (...)*
>
> ***8.** La organización, recaudación y control de los impuestos, (...) y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como (...) minas;(...)*
>
> ***10.** El régimen y administración de las **minas**... (énfasis añadido).*

Además, contempló lo relativo al dominio público y la regulación legislativa del sector, al atribuir a la ley la determinación de la extensión y condiciones del dominio y explotación de los bienes y recursos existentes en el territorio nacional (artículo 7). El segundo aparte de esa disposición estableció que:

> *La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los **bienes y recursos** en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley (énfasis añadido).*

Asimismo, el constituyente parece haber reafirmado el modelo concesional al prever la "reversión", disponiendo que las tierras destinadas a la exploración o explotación de concesiones mineras revertirían en plena propiedad a la Nación, sin indemnización, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva (artículo 103):

> *Las tierras adquiridas con destino a la **exploración o explotación de concesiones mineras**, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva (énfasis añadido).*

Bajo este marco constitucional, la gestión de la riqueza minera se concentró en el Poder Nacional, especialmente a través del Ministerio de Energía y Minas, creado en 1976 en sustitución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, así como mediante entes de intervención económica directa como la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), orientada al aprovechamiento estratégico de los recursos minerales.

Asimismo, durante esta etapa comenzó a incorporarse de forma expresa la dimensión ambiental en la regulación minera. La Ley Orgánica del Ambiente de 1976 introdujo los primeros principios de prevención y control sobre actividades susceptibles de degradar el entorno, mientras que la creación del Ministerio del Ambiente en 1977 fortaleció la supervisión administrativa y obligó a una actuación coordinada entre la política minera y la protección ambiental.

8. La reserva general del Estado y el Decreto N.º 2.039 de 1977

Un cambio importante en este régimen se produjo con el Decreto N.º 2.039 de 15 de febrero de 1977, mediante el cual el Estado ejerció de forma general la potestad de reserva prevista en la Ley de Minas de 1945.

Mediante esta reserva general, el Estado asumió de forma directa y exclusiva la titularidad funcional sobre la exploración y explotación minera, sustituyendo el sistema regalista tradicional por un régimen de concesión facultativa subordinado a la decisión discrecional del Ejecutivo Nacional. A partir de este decreto se prohibieron nuevos denuncios de particulares sobre yacimientos minerales, desapareciendo así el sistema de concesiones obligatorias basado en la prioridad del descubridor.

Desde entonces, la exploración y explotación minera quedaron reservadas de manera general al Estado en todo el territorio nacional, de modo que los particulares solo podían intervenir mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas. Se consolidó así un modelo de concesión facultativa, reforzando el control estatal directo sobre la actividad minera.[14]

> *Con ello se abandonó progresivamente el antiguo sistema de denuncio y se consolidó -como veremos- un verdadero sistema dominial, posteriormente ratificado por la legislación minera posterior y elevado a rango constitucional por la Constitución de 1999, al reconocer expresamente que los yacimientos mineros pertenecen a la República como bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles.*

9. Ley de Minas de 1999

El 28 de septiembre de 1999 fue dictado el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas, publicado en la Gaceta Oficial N.º 5.382 Extraordinario de esa misma fecha, es decir, esto ocurrió con anterioridad a la entrada en

[14] Brewer-Carías, Allan R., *Ob. Cit*., pp. 21 y ss.

vigencia de la Constitución de 1999, aprobada mediante referéndum popular en diciembre de ese mismo año 1999. Esta circunstancia resulta relevante, pues dicha legislación minera fue concebida en el contexto del proceso constituyente de entonces y terminó anticipando el modelo constitucional de dominio público sobre los recursos minerales aún vigente.

La Ley de Minas de 1999 consolidó definitivamente el tránsito desde el antiguo sistema regalista hacia un sistema dominial pleno, en el cual el Estado, además de ser propietario exclusivo de los yacimientos minerales en calidad de bienes de dominio público -y por tanto inalienables e imprescriptibles- , decide discrecionalmente si explota directamente los recursos o si otorga derechos de explotación a particulares.

La Ley de Minas 1999 estableció una tipología única de concesión de exploración y subsiguiente explotación de las minas. Estas concesiones tenían una duración máxima de veinte años contados desde la publicación del Certificado de Explotación y podía ser prorrogada por dos periodos no superiores de diez años cada uno. El derecho conferido al concesionario fue calificado expresamente como un derecho real inmueble, susceptible de enajenación, gravamen y transmisión bajo las condiciones legales correspondientes.

Una de las innovaciones más importantes fue la eliminación de la institución de denuncio y de las concesiones obligatorias, así como de la exploración libre y del libre aprovechamiento, figuras que permitían a los particulares adquirir derechos por el solo hallazgo del mineral. A partir de esta ley, las actividades primarias de exploración y explotación quedaron reservadas al Estado y solo podían ser realizadas por particulares mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Nacional.

La ley de Minas de 1999 distinguió entre actividades primarias y actividades conexas. Las primeras comprendían la exploración y explotación de los yacimientos y requerían necesariamente concesión administrativa; las segundas incluían actividades como almacenamiento, beneficio, transporte, tenencia y comercialización de minerales ya extraídos, las cuales podían ser desarrolladas por particulares en ejercicio de la libertad económica, aunque sometidas a vigilancia administrativa.

La Ley de Minas de 1999 también reguló la pequeña minería para la explotación de oro y diamantes, la cual se ejercía por personas naturales venezolanas durante un periodo no superior a 10 años previa autorización de explotación y en áreas previamente establecidas por el Ministerio con

competencia de minas. De la misma forma, se reguló lo concerniente a la minería artesanal y a las mancomunidades mineras.

La ley de 1999 desarrolló el régimen de reversión, al disponer que, extinguida la concesión por cualquier causa, las tierras y los bienes adquiridos con destino a las actividades mineras revertían de pleno derecho a la República, libres de cargas y sin indemnización.

Igualmente, las llamadas ventajas especiales dejaron de centrarse exclusivamente en mayores aportes fiscales y pasaron a orientarse hacia compromisos de infraestructura, transferencia tecnológica, dotación social y desarrollo geológico-minero. También se reconocieron modalidades especiales de aprovechamiento para la pequeña minería, como las autorizaciones de explotación, las mancomunidades mineras y la minería artesanal.

De otra parte, la ley intentó reforzar el control ambiental y territorial de la actividad minera, subordinando el otorgamiento de concesiones a la previa aprobación de estudios de impacto ambiental y sociocultural, así como a la planificación mediante instrumentos de ordenación territorial.

Desde el punto de vista orgánico la Ley de Minas de 1999 creó el Instituto Nacional de Geología y Minería, para la realización de investigaciones en el área de geología, recursos minerales, geofísica, geoquímica, geotecnia y demás áreas afines, con la finalidad de informar al Estado y al sector privado sobre los diversos estudios y prestar asesoría para la contribución del mantenimiento de los recursos minerales del país.

10. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos

El 30 de diciembre de 2015, fue publicado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, dictado por el presidente de la República con fundamento artículo 236.8 de la Constitución[15], y el artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan[16].

---

[15] "Artículo 236: "*(...) 8. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley*".

[16] Gaceta Oficial número 6.178 extraordinario de fecha 15 de marzo de 2015.

De conformidad con el artículo 4 de este Decreto-ley, el Estado se reservó las actividades primarias de la industria minera y el aprovechamiento del oro y otros minerales estratégicos. Entendiéndose como actividades primarias la exploración y explotación de minas y yacimientos.

El ejercicio de la actividad minera, de conformidad con el artículo 10 del Decreto-ley, podía ser realizado por la República, corporaciones o empresas de su exclusiva propiedad; empresas mixtas en las cuales la República tenga una participación no menor del 55% del capital social y alianzas estratégicas conformadas entre la República y unidades de producción (pequeña minería).

De acuerdo al Decreto-ley, la actividad minera se realizaba bajo un plan de desarrollo que atienda a las variables ambientales, económicas, sociales, urbano regionales, institucionales y geopolíticas (artículo 19), que los sujetos autorizados para la explotación de la actividad minera deberán presentar ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de ecosocialismo así como el estudio del impacto ambiental y sociocultural para el desarrollo del proyecto minero a la Autoridad Nacional Ambiental.

De las cantidades de oro y demás minerales denominados como estratégicos y extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tendría un derecho del 3% hasta el 13% como regalía sobre el valor del producto final (artículo 27). La fiscalización, liquidación y recaudación correspondía al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería (artículo 30).

Mediante ese Decreto-ley se estableció también la obligación de los explotadores de la actividad minera de vender y entregar al Banco Central de Venezuela todo el oro y demás minerales Estratégicos que se obtengan como consecuencia esa actividad (artículo 31).

Quedaban excluidas del ámbito de aplicación del Decreto-ley la comercialización de oro y piedras preciosas de uso personal (artículo 32).

En concreto, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de 2015 profundizó el modelo de reserva estatal sobre la actividad minera, especialmente respecto de los minerales estratégicos, al restringir aún más la participación privada y subordinarla a esquemas asociativos controlados por el Estado. Con ello, se avanzó hacia un modelo de intervención directa en la gestión y comercialización de los recursos, caracterizado por una fuerte centralización, un control económico reforzado -incluyendo la

obligación de venta al Banco Central- y de planificación estatizada de la actividad minera.

III. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026

1. Consideraciones generales

La Constitución de 1999 establece las bases estructurales del régimen jurídico minero venezolano, al consagrar un modelo dominial pleno en virtud del cual los yacimientos minerales pertenecen originariamente a la República como bienes del dominio público, y se encuentran, por tanto, sometidos a un régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Así se desprende del artículo 12 constitucional, que atribuye al Estado la titularidad exclusiva de los recursos del subsuelo, con independencia de la propiedad superficial, reafirmando la *publicatio* de los yacimientos minerales como bienes del dominio público. Este principio condiciona todo el régimen de aprovechamiento de los minerales, al excluir cualquier forma de apropiación privada originaria y subordinar la actividad minera a títulos habilitantes otorgados por el Estado.

A partir de esta premisa, el texto constitucional articula un sistema de centralización competencial en favor del Poder Público Nacional. En efecto, el artículo 156, numerales 12 y 16, atribuye al nivel nacional tanto la potestad tributaria sobre las minas como el régimen y administración de estos recursos, incluyendo su aprovechamiento, conservación y control. Esta reserva competencial responde a la consideración de la actividad minera como un asunto de interés estratégico, vinculado directamente con la soberanía económica, la planificación del desarrollo y la gestión integral de los recursos naturales.

Este marco constitucional se complementa con lo dispuesto en el artículo 302 constitucional, el cual faculta al Estado para reservar, mediante ley orgánica y por razones de conveniencia nacional, determinadas actividades económicas vinculadas a recursos naturales o sectores estratégicos, como lo es precisamente el sector minero.

Sobre la base de estos principios -dominio público, centralización competencial y reserva estratégica-, el régimen jurídico de la minería en Venezuela se configura como un sistema normativo complejo y estratificado, en el que coexiste disposiciones de rango constitucional, que fijan los principios estructurales; normas legales, particularmente la legislación especial minera que desarrolla el régimen de acceso y aprovechamiento de los yacimientos; y normas sublegales dictadas por el

Ejecutivo Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria, orientadas a precisar aspectos técnicos, procedimentales y organizativos.

Dentro de ese conjunto normativo que rigen la actividad minera, coexisten simultáneamente normas de naturaleza tributarias, en lo relativo a regalías, impuestos y demás cargas fiscales; ambientales, en cuanto a la evaluación de impacto, control de daños y sostenibilidad; territoriales, vinculadas al ordenamiento del espacio y al uso del suelo; y administrativas, en cuanto refieren a los procedimientos, autorizaciones y controles para el ejercicio de la actividad minera, sin perjuicio de la incidencia de otras normas de carácter complementario[17].

En ese marco normativo, se dictó la Ley Orgánica de Minas (LOM) de 2026, publicada en Gaceta Oficial N.º 7.020 Extraordinario del 16 de abril de 2026, cuya entrada en vigencia en esa misma fecha supuso la derogatoria expresa de la Ley de Minas de 1999 y del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015.

La promulgación de la LOM de 2026 se inscribe en un contexto de revisión del modelo de intervención estatal en sectores estratégicos, caracterizado por una progresiva flexibilización de esquemas de reserva absoluta y una apertura controlada a la participación de capital privado, nacional y extranjero.

En efecto, si bien el legislador mantiene incólume el principio de dominio público sobre los yacimientos minerales y la titularidad estatal de los recursos del subsuelo, introdujo mecanismos que permiten una mayor participación de la iniciativa privada en el desarrollo de actividades mineras, particularmente a través de concesiones, contratos y esquemas de empresas mixtas.

En este sentido, la LOM no supone una ruptura con el modelo constitucional de reserva y control estatal, pero sí evidencia una apertura del sector, en la medida en que busca compatibilizar la dirección estratégica del Estado con la necesidad de atraer inversión, tecnología y capacidad operativa para la reactivación de la industria minera. Se trata, en consecuencia, de una liberalización parcial, en la que el Estado conserva la

[17] Normas que, desde distintos ámbitos del derecho público, influyen de manera relevante -aunque indirecta- en el funcionamiento de la industria minera (organización administrativa, sistema financiero público, régimen de contratación administrativa, fiscalidad aplicable, control jurisdiccional).

rectoría, regulación y supervisión de la actividad, al tiempo que habilita espacios de colaboración con particulares bajo esquemas jurídicos de derecho público.

Este giro legislativo se enmarca en el contexto de un renovado entendimiento político y económico entre los Estados Unidos de América y la República Bolivariana de Venezuela y responde, en buena medida, a la necesidad de reactivación de sectores productivos y de la diversificación de las fuentes de ingreso nacional. No obstante, la efectividad de este nuevo marco normativo dependerá de su desarrollo reglamentario, de la coherencia en su aplicación administrativa y del equilibrio que logre alcanzarse entre la apertura a la inversión privada y la preservación de los intereses estratégicos del Estado.

2. Naturaleza y Estructura de la Ley Orgánica de Minas

La LOM de 2026 es, en primer lugar, una *ley orgánica*, dotada de prevalencia normativa y vocación supletoria frente a la legislación ordinaria pero, adicionalmente, se trata de una *ley especial*, en cuanto regula de manera específica y sistemática un sector estratégico determinado, y, de forma indiscutible, constituye una legislación de *derecho público y de naturaleza eminentemente administrativa*.

En este sentido, la LOM de 2026 se inserta en el marco constitucional definido por el artículo 302 de la Constitución, conforme al cual el Estado se reserva, mediante ley orgánica y por razones de soberanía, desarrollo e interés nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de carácter estratégico.

La LOM fue calificada como tal por la Asamblea Nacional de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 203 constitucional. Dicha calificación fue ratificada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro. 463 de fecha 10 de abril de 2026, mediante la cual declaró la procedencia de su carácter orgánico y se ordenó la remición al Presidente de la República para su promulgación y publicación en Gaceta Oficial.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, esta ley puede ser analizada a la luz de la clásica distinción entre leyes de organización y leyes de relación. Si bien la LOM de 2026 incorpora disposiciones de carácter organizativo, como son las relativas al Ministerio con competencia en materia de minería, las empresas del Estado, a las empresas mixtas etc, su contenido principal demuestra que se trata de una ***ley de relación***, en tanto

regula de manera directa las relaciones jurídicas entre la Administración pública minera y los particulares que realizan las actividades mineras.

En efecto, la ley establece los mecanismos mediante los cuales los particulares pueden participar en la ejecución de las actividades reguladas por la ley, a través de títulos análogos a las concesiones, contratos de cesión de derechos, licencias, permisos y otros títulos habilitantes, determinando tanto las condiciones para su otorgamiento como el régimen jurídico de su ejercicio, modificación y eventual revocatoria. Asimismo, la LOM somete dichas relaciones a un sistema de contraprestaciones económicas, que incluye regalías e impuestos, configurando un régimen fiscal específico aplicable a las actividades de minería.

En consecuencia, la LOM establece un marco normativo destinado a ordenar y canalizar la colaboración entre el Estado y los particulares en la realización de actividades de interés público, bajo parámetros propios del derecho administrativo.

La LOM contiene 131 artículos, divididos en 19 capítulos, junto con las disposiciones transitorias, derogatorias y una disposición final y sigue la siguiente estructura:

Capítulo I: Disposiciones Generales (Artículos 1 al 9). Trata sobre el objeto de la ley, ámbito de aplicación, propiedad de los yacimientos, gestión de los recursos, sujetos autorizados, principios mineros y definiciones.

Capítulo II: De la Administración Minera (Artículos 10 al 22). Establece el Órgano Rector (Ministerio), el Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera y el Instituto Nacional de Geología y Minería.

Capítulo III: Fondo Nacional Minero (Artículos 23 al 26). Define el objeto, ingresos y funciones de este fondo para proyectos sociales y económicos.

Capítulo IV: Ejercicio de las Actividades Mineras (Artículos 27 al 33). Regula el carácter temporal de la actividad, ocupación temporal, expropiación, servidumbres y preservación de infraestructura.

Capítulo V: De la Reserva del Estado y los Minerales Estratégicos (Artículos 34 al 36). Define la declaratoria de minerales estratégicos, zonas de seguridad y el manejo de material radioactivo.

Capítulo VI: De la Comercialización (Artículos 37 al 41). Establece el derecho preferente del Banco Central de Venezuela para la compra de oro y lineamientos de comercialización.

Capítulo VII: De las Actividades Primarias (Artículos 42 al 55). Detalla las fases de prospección, exploración, explotación y producción, así como sus plazos y requisitos.

Capítulo VIII: Actividades Conexas o Auxiliares a la Minería (Artículos 56 al 59). Define procesos como el procesamiento, beneficio, transporte y almacenamiento.

Capítulo IX: De la Concesión, Contrato Minero y Licencia Minera (Artículos 60 al 74). Regula los títulos mineros, su transferibilidad, requisitos de solicitud, duración, extinción y prohibiciones para funcionarios públicos.

Capítulo X: De las Empresas Mixtas Mineras (Artículos 75 al 78). Establece su creación, evaluación de proyectos y régimen de control accionario.

Capítulo XI: Escalas de la Actividad Minera (Artículos 79 al 82). Define la pequeña, mediana y gran minería según su capacidad de procesamiento y área.

Capítulo XII: De la Minería Artesanal (Artículos 83 al 84). Regula la actividad personal directa con equipos manuales.

Capítulo XIII: Brigadas Mineras (Artículos 85 al 87). Trata sobre la asociación de mineros artesanales y sus beneficios.

Capítulo XIV: Del Registro Único Minero (Artículos 88 al 90). Establece la gestión de información de los sujetos que realizan actividades mineras.

Capítulo XV: Regalías y Ventajas Especiales (Artículos 91 al 93). Define el pago de hasta el 13% sobre la producción bruta y beneficios adicionales para la República.

Capítulo XVI: Régimen Tributario en materia de minas (Artículos 94 al 98). Detalla el impuesto a la minería (hasta 6%), exenciones de otros tributos y regímenes especiales para minerales críticos.

Capítulo XVII: De la Inspección y la Fiscalización (Artículos 99 al 107). Regula los procedimientos de control, actas, requerimientos y medidas preventivas.

Capítulo XVIII: De la Imposición de Sanciones (Artículos 108 al 112). Establece el procedimiento administrativo sancionatorio.

Capítulo XIX: Del Régimen Sancionatorio (Artículos 113 al 131). Lista las multas por explotación ilegal, faltas tributarias, daños ambientales y penas de prisión.

Disposiciones Transitorias: Seis disposiciones para la adecuación de leyes, contratos previos y la supresión del Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (SENAFIM).

Disposiciones Derogatorias: Dos disposiciones que eliminan la LM y el DLOME.

Disposición Final: Establece la vigencia de la ley tras su publicación en Gaceta Oficial.

3. Disposiciones Generales

3.1 Ámbito de Aplicación (artículos 1 y 2)

El ámbito de aplicación de la LOM se circunscribe en dos aspectos, uno de contenido material u objetivo, referido al conjunto de operaciones y actuaciones a las cuales le son aplicables dicha normativa, y otro de carácter subjetivo, referido a los sujetos cuyas actividades se encuentran reguladas en la ley.

3.1.1. Ámbito de aplicación material u objetivo (artículos 1 y 2)

Desde una perspectiva material, el ámbito de aplicación de la LOM comprende el conjunto de relaciones jurídicas vinculadas a las minas, la gestión de los recursos minerales y el desarrollo de la actividad minera en el territorio nacional (artículo 1).

A diferencia del Decreto-Ley de Minas de 1999, cuyo artículo 1 delimitaba de forma expresa las distintas fases de la cadena productiva (beneficio, almacenamiento, transporte, comercialización, entre otras), la redacción vigente adopta una fórmula más amplia y abstracta, al referirse genéricamente a la "gestión de los recursos minerales" y a la "actividad minera".

Esta modificación implica una ampliación funcional del objeto de la ley, en la medida en que permite comprender dentro no solo las actividades de exploración y explotación, sino también todas aquellas operaciones, procesos y relaciones jurídicas que inciden directa o indirectamente en el aprovechamiento de los recursos minerales.

a) Minas

El primer elemento del ámbito objetivo lo constituyen las **minas**, entendidas como las excavaciones o conjuntos de excavaciones destinadas a la extracción de minerales desde un yacimiento, ya sea mediante técnicas subterráneas o a cielo abierto. Esta noción no se limita a una realidad física, sino que funciona como categoría jurídica que delimita el objeto material sobre el cual recaen los derechos de exploración y explotación (artículo 8.10 LOM).

Desde el punto de vista espacial, la ley adopta un criterio extensivo, al comprender las minas ubicadas tanto en el suelo y subsuelo del territorio nacional como en los espacios marítimos bajo jurisdicción de la República, incluyendo el lecho del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Con ello se asegura la coherencia con el principio de soberanía territorial sobre los recursos naturales.

Las minas se dividen en lotes y parcelas. Un lote está constituido por unidades parcelarias, las cuales representan la unidad mínima de división del lote y tendrán una superficie de máximo de quinientas trece hectáreas (513 ha). Los lotes se conformarán máximo por doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha) (artículo 8.10 LOM).

b) Gestión de los recursos minerales

En segundo término, el ámbito de aplicación material de la LOM comprende la gestión de los recursos minerales, lo que abarca la administración de los yacimientos, así como la planificación, control y disposición de su aprovechamiento.

Desde el punto de vista sustantivo, la ley distingue entre recursos minerales **y** yacimientos. Se entiende por recurso mineral *"(...) una concentración u ocurrencia de material natural, sólido, inorgánico u orgánico fosilizado terrestre, de tal forma, cantidad y calidad, que existen perspectivas razonables para una eventual extracción económica",* cuya existencia se determina con base en estudios geológicos y técnicos (artículo 8.17). Por su parte, los yacimientos suponen un grado superior de concentración y de certeza, al tratarse de acumulaciones naturales de uno o varios minerales comprobados que reúnen condiciones de explotación rentable (artículo 8.21). Esta distinción resulta necesaria para diferenciar las fases de conocimiento, evaluación y aprovechamiento del recurso.

La gestión de estos recursos se encuentra indisolublemente vinculada al régimen de dominio público. En primer lugar, el artículo 12

constitucional reafirma expresamente la afectación de los yacimientos mineros al dominio público de la República, al disponer:

> ***Artículo 12.*** *Los* ***yacimientos mineros*** *y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público (énfasis añadido).*

Esta disposición elimina cualquier duda sobre la titularidad originaria de la República sobre los recursos minerales y consolida un sistema dominial como fundamento estructural del derecho minero venezolano. En consecuencia, la propiedad privada del suelo no genera derecho alguno sobre el yacimiento, cuyo aprovechamiento queda reservado al Estado como manifestación de soberanía económica y de protección del interés general.

En desarrollo de este mandato, el artículo 3 de la LOM dispone el principio de propiedad pública sobre todos los yacimientos ubicados en el territorio nacional:

> **Artículo 3. Sólo la República Bolivariana de Venezuela tiene el derecho de propiedad sobre los yacimientos mineros**, de cualquier clase, existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, así como la administración y disposición del derecho exclusivo a la gestión de los recursos minerales y, por tanto, **son bienes del dominio público inalienables e imprescriptibles** (énfasis añadido).

Asimismo, la competencia para la gestión de los recursos minerales corresponde al Presidente de la República, por órgano del ministerio con competencia en materia de minas, quien ejerce la rectoría del sector conforme a lo previsto en la LOM (artículo 4). Esta atribución encuentra fundamento constitucional en el artículo 156, numeral 16, que reserva al Poder Público Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, y prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras por tiempo indefinido.

De este conjunto normativo se desprende que la reserva estatal sobre los recursos minerales no implica una exclusión absoluta de la participación privada, sino una reserva de carácter relativo. En efecto, el Estado puede optar por la explotación directa de los yacimientos o por la utilización de fórmulas concesionales o asociativas, siempre bajo su control

y sin afectar la titularidad pública del recurso ni la dirección estratégica de la actividad.

En este contexto, la consagración constitucional del principio de temporalidad de las concesiones refuerza el carácter público del régimen, en la medida en que la concesión deja de configurarse como una vía de transferencia estable del aprovechamiento económico, para convertirse en una habilitación administrativa temporal, subordinada al interés general.

c) Actividad minera

Finalmente, el ámbito objetivo comprende la actividad minera en sentido amplio, concebida como el conjunto de actividades primarias, conexas y auxiliares vinculadas al aprovechamiento de los minerales, ya sea que se trate de actividad minera metalúrgica, de cantera y construcción, energética, de materia industrial o de gemas preciosas. Esta clasificación permite abarcar toda la cadena de valor minera, desde la identificación del recurso hasta su transformación y comercialización.

Aunque más adelante se hará un desarrollo específico de estas categorías, interesa destacar que las actividades primarias de minería (prospección, exploración, explotación, producción arranque y acarreo) permanecen sometidas a un régimen de reserva relativa y requieren habilitación del Ministerio competente, mediante títulos administrativos; mientras que las actividades conexas y auxiliares -relativas al procesamiento, transporte, almacenamiento y comercialización-, aunque sujetas a licencia, pueden desarrollarse en un marco más amplio de iniciativa económica.

3.1.1.1. Exclusión del régimen jurídico de los minerales no metálicos

Dentro del ámbito de aplicación material de la LOM resulta indispensable precisar que no todos los recursos minerales quedan sometidos a su régimen. En particular, la Constitución establece una clara diferenciación competencial respecto de los minerales no metálicos, cuya regulación no corresponde, en principio, al Poder Nacional, sino a los Estados. En efecto, el artículo 164, numeral 5, de la Constitución dispone expresamente:

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados:
(…)

> 5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la

> administración de las tierras baldías en su jurisdicción, conforme con la ley.

Esta disposición consagra una competencia originaria de los Estados sobre los minerales no metálicos, aunque sujeta a una cláusula de excepción: la eventual "reserva" al Poder Nacional.

En aparente desarrollo de esta previsión, el artículo 2 de la LOM establece que: "*(...) El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados por el Ejecutivo Nacional, es de la competencia exclusiva de los Estados*".

Cabe advertir que, mientras el texto constitucional alude a minerales "no reservados al Poder Nacional", la LOM atribuye expresamente al Ejecutivo Nacional la facultad de realizar dicha reserva. Esta previsión plantea dudas sobre su constitucionalidad, en el entendido de que la Constitución no identifica al órgano competente para acordar la reserva, ni autoriza expresamente al Ejecutivo para hacerlo de manera unilateral, sino que es el propio Constituyente quién hizo la reserva en el texto constitucional.

En todo caso, tratándose de una materia vinculada a la distribución territorial del poder y al régimen de competencias, cabría sostener que cualquier limitación a la competencia estadal -como lo sería una reserva- debería estar prevista en una norma de rango legal formal e incluso con fundamento directo en la propia Constitución.

Esta objeción se refuerza al considerar que la transferencia de competencias en materia de minerales no metálicos fue realizada mediante un instrumento con rango de ley orgánica, como lo es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuyo artículo 13, numeral 2, establece:

> **Artículo 13.** A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:
>
> **2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas**, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la

> Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables (énfasis añadido).

A diferencia de la LOM, esta norma configura una transferencia competencial concreta y materialmente delimitada a favor de los Estados, mediante un instrumento de rango orgánico dictado en ejecución del artículo 157 constitucional. En consecuencia, tratándose de competencias atribuidas por ley orgánica, su eventual limitación o reversión no podría realizarse válidamente mediante actos sublegales, como decretos del Ejecutivo Nacional.

De lo anterior se desprende que el régimen jurídico aplicable a los minerales no metálicos -salvo en los supuestos de reserva válidamente establecidos conforme al orden constitucional- no se rige por la LOM, sino por la legislación dictada por cada Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva. Ello incluye tanto las condiciones de otorgamiento de derechos de explotación como el régimen tributario y administrativo aplicable, dentro del marco de coordinación general que imponen las normas sobre ordenación del territorio y protección ambiental.

3.1.2. Ámbito de aplicación subjetivo

Desde el punto de vista subjetivo, la LOM adopta un criterio amplio de aplicación, comprendiendo a todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen actividades subsumibles en su ámbito material (artículo 2). Este enfoque se enmarca dentro del espíritu de la ley de flexibilizar los esquemas de intervención estatal y permitir la apertura y liberalización de ciertas actividades, como veremos más adelante.

En este sentido, el artículo 5 de la LOM define de manera expresa los sujetos habilitados para realizar actividades mineras en los siguientes términos:

> **Artículo 5. Sujetos que pueden realizar actividades mineras.** Las actividades mineras previstas en esta Ley, podrán ser realizadas por:
>
> **1.** Empresas de exclusiva propiedad de la República, o sus empresas filiales.
>
> **2.** Empresas, en las cuales la República o un ente público posea una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, que le otorgue el control accionario, las cuales se denominarán Empresas Mixtas.

3. Empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social, autorizadas por el Estado.

4. Empresas privadas autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en esta Ley y las normas de rango sub-legal que la desarrollen.

5. Brigadas mineras, conformadas en grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados.

6. Personas naturales que ejerzan la Minería Artesanal de manera individual.

A estos sujetos la ley los identifica como operadores mineros, en tanto titulares de derechos o autorizaciones para el ejercicio de actividades comprendidas en el ámbito objetivo de la ley. Su actuación no solo deriva de una libertad económica, sino también de una habilitación administrativa que se inserta en un régimen dominial, en el cual el Estado conserva la titularidad del recurso y la dirección estratégica de la actividad.

En comparación con el régimen previsto en la Ley de Minas de 1999, el nuevo texto evidencia una ampliación y diversificación de los sujetos intervinientes, particularmente mediante la incorporación de figuras organizativas como las brigadas mineras, orientadas a formalizar la pequeña minería.[18]

Al mismo tiempo, resulta llamativa la omisión expresa de las denominadas alianzas estratégicas, que en la práctica han constituido mecanismos de articulación entre el Estado y operadores privados o comunitarios; lo que revela una intención de pasar a nuevos mecanismos efectivos de articulación pública-privada en el sector.

[18] Como señala Pernía-Reyes, la figura de las Brigadas mineras estaba contemplada en el artículo 25 del DLOME, pero no estaban incluidas en el artículo 10 de la LM que trata sobre el ejercicio de las actividades mineras. *Vid*. Pernía-Reyes, Mauricio: "Aproximación a las alianzas estratégicas en el Derecho minero venezolano." *El Derecho Público a los treinta años de FUNEDA;* (Coord. José Gregorio Silva Bocaney). Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, 2024, pp. 217-228. Y Mauricio R. Pernía-Reyes, *Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Minas de marzo de 2026*, en proceso de publicación. 2026.

3.2 Principios Rectores (artículo 6)

La nueva LOM establece en su artículo 6 un catálogo expreso de principios rectores para las actividades dentro del ámbito objetivo de su aplicación, que van desde la exploración a la extracción y el aprovechamiento integral de los minerales, exponiendo como tales:

(i) Desarrollo sostenible;
(ii) Prevención y remediación ambiental;
(iii) Conservación del ambiente;
(iv) Ordenación del Territorio;
(v) Equilibrio económico del contrato;
(vi) Seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera;
(vii) Fortalecimiento del comercio, la industria y la tecnología del desarrollo integral y equilibrado del país.

Esta lista se diferencia de los principios contenidos en el artículo 5 de la LM: (i) desarrollo sostenible, (ii) la conservación del ambiente y (iii) la ordenación del territorio; los cuales ya habían sido adaptados en el artículo 6° DLOME de la siguiente manera:

(i) Desarrollo sustentable;
(ii) Afectación tolerable;
(iii) Corresponsabilidad;
(iv) Prevención;
(v) Precaución;
(vi) Participación ciudadana;
(vii) Tutela efectiva;
(viii) Ordenación territorial;
(ix) Responsabilidad ambiental.

3.3. Naturaleza jurídica de la actividad minera: supresión de la utilidad pública y del servicio público

La LOM introduce una modificación relevante en la caracterización jurídica de la actividad minera al eliminar dos calificaciones tradicionales del régimen anterior: la declaratoria general de utilidad pública y el carácter de servicio público de determinadas actividades conexas.

En efecto, la LM de 1999 disponía en su artículo 3 que: "*Se declara de utilidad pública la materia regida por esta Ley*". Asimismo, el artículo 8 del DLOME establecía: "*Se declaran de utilidad pública e interés social todos los bienes y obras existentes vinculadas con la reserva prevista en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley"*.

La LOM vigente omite toda referencia equivalente, lo cual supone la eliminación de una calificación general que históricamente servía de fundamento para la adopción de medidas de intervención intensa sobre la propiedad privada, tales como expropiaciones o servidumbres mineras. Esta omisión no impide dichas intervenciones, pero sí elimina su presunción general, remitiendo su procedencia a la estricta necesidad y a los mecanismos ordinarios del ordenamiento jurídico.

De igual forma, desaparece el reconocimiento del carácter de servicio público respecto de actividades como el almacenamiento, transporte, beneficio o comercialización de minerales, que bajo la legislación anterior estaban sometidas a un régimen especial de regulación tarifaria, continuidad en la prestación y un robusto control administrativo (artículos 86 y 87 de la LM).

La supresión de estas calificaciones jurídicas en la LOM vigente supone un cambio relevante en la naturaleza jurídica de estas actividades, que dejan de ser consideradas formalmente como servicios públicos para pasar a ser actividades económicas reguladas. Es decir que, más que una desregulación sustancial del régimen minero, el control estatal sobre el sector se mantiene, pero se articula a través de mecanismos más flexibles de autorización, supervisión y ordenación económica.

3.4 Reserva estatal, minerales estratégicos y zonas de seguridad (artículos 34, 35 y 36)

La LOM de 2026 mantiene la figura de la reserva como una potestad de intervención intensificada del Estado, circunscrita a determinados recursos cuya explotación reviste especial relevancia económica, tecnológica o de seguridad nacional.

A diferencia del régimen general, en el cual el Estado puede optar entre la explotación directa o la habilitación de particulares mediante concesión, la reserva implica una restricción de la libertad económica en el acceso a la actividad minera, subordinándolo a las decisiones estratégicas del Ejecutivo.

Concretamente, los artículos 34 y 36 prevén la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional reserve las actividades mineras vinculadas a los denominados minerales estratégicos y a los minerales radioactivos. En efecto, en cuanto a los minerales estratégicos el artículo 34 dispone:

> ***Artículo 34. Declaratoria de minerales estratégicos.*** *Los minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la*

plataforma continental, que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional, podrán ser declarados como minerales estratégicos por categorías o por mina, por área o región, mediante Decreto dictado por la Presidenta o el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros.

La declaratoria de un mineral como estratégico no excluye la posibilidad de que el mismo pueda ser objeto de aprovechamiento conforme a lo establecido en esta Ley, salvo que exista o se establezca a favor del Estado, conforme las previsiones señaladas. El Estado podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería, de los minerales declarados como estratégicos. En caso que un mineral sea declarado como estratégico, los operadores mineros continuarán con los derechos previamente otorgados y realizarán la comercialización de acuerdo a lo establecido en esta Ley y en condiciones que no podrán ser inferiores a las acordadas en los contratos, licencias y permisos correspondientes.

Este artículo debe interpretarse en concordancia con la definición legal de los minerales estratégicos (artículo 8.18 LOM), la cual comprende en términos amplios todos aquellos minerales que poseen alto valor económico o relevancia funcional para sectores críticos de la economía, tales como la energía, la industria, la defensa, la salud o el desarrollo tecnológico. Se trata, por tanto, de una categoría abierta, cuya determinación concreta queda diferida a una declaratoria estatal.

De lo anterior se desprende que la determinación de los "minerales estratégicos" y el margen de apreciación del Ejecutivo mantienen un alto grado de discrecionalidad en su aplicación, lo cual atenta contra el principio rector de la seguridad jurídica previsto en la ley (artículo 6).

Nótese que, a diferencia del régimen previsto en el DLOME -en el cual la reserva operaba bajo un régimen cerrado limitando a la actividad minera del oro y los minerales estratégicos que pudieran desarrollar las empresas estatales, mixtas y alianzas estratégicas-, la LOM introduce un esquema más flexible que no excluye por sí mismo la participación privada en la explotación del mineral estratégico, por la mera declaratoria de su reserva. No obstante, el nuevo régimen de reserva consagra la potestad de que el Estado pueda reservarse las actividades primarias y conexas vinculados al mineral estratégico.

En todo caso, debe señalarse que la amplitud de la definición de "minerales estratégicos" y el margen de apreciación del Ejecutivo mantienen un alto grado de discrecionalidad en su aplicación.

En conexión con este régimen, el artículo 35 de la LOM introduce un mecanismo adicional del control estatal, al disponer que:

> ***Artículo 35. Zonas de Seguridad****. La Presidenta o el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros, podrá declarar las áreas auríferas y de otros minerales estratégicos como Zonas de Seguridad. La normativa especial que se dicte en desarrollo del Decreto que declare la Zona de Seguridad, determinará el funcionamiento y régimen sobre las actividades, bienes y personas, así como las sanciones a que hubiere lugar, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.*

Esta previsión permite establecer un estatuto especial de derecho público para las zonas de seguridad, en el cual la actividad económica minera queda sometida a restricciones adicionales en atención a consideraciones de defensa, orden público o interés estratégico. En estos casos, la explotación de los recursos deja de estar regida exclusivamente por la lógica económica de la concesión minera, para integrarse en un esquema de control del territorio y de las actividades que en él se desarrollan.

Ahora bien, la norma remite a una "normativa especial" la determinación del régimen aplicable, incluyendo -de forma particularmente problemática- "las sanciones a que hubiere lugar". Esta habilitación resulta constitucionalmente cuestionable, en la medida en que el establecimiento de sanciones forma parte de la reserva legal, conforme a los principios de legalidad y tipicidad sancionadora, lo que impide su creación mediante actos sublegales dictados en ejecución de un decreto presidencial.

De otra parte, el artículo 36 de la LOM establece:

> ***Artículo 36. Manejo de material radioactivo.*** *El Estado, por razones de interés público y carácter estratégico, se podrá reservar la actividad primaria de la minería de minerales radioactivos; así como, su aprovechamiento, beneficio y comercialización de sus productos y subproductos*
>
> *La movilización de minerales radiactivos, productos* ***y*** *subproductos, por el territorio nacional, deberá contar con el permiso*

del Ministerio competente, y será realizado bajo las condiciones y lineamientos previstos para tal fin.

De esta disposición se desprende que la reserva opera como un mecanismo de intensificación del control estatal sobre determinados recursos cuya explotación se considera especialmente sensible desde el punto de vista de la seguridad nacional.

4. ***Organización administrativa en materia de minería***

4.1. Consideraciones generales

De acuerdo a la LOM, la organización administrativa minera en Venezuela está integrada por

un sistema variado de órganos y entes de distinta naturaleza jurídica, a través del cual el Estado ejerce funciones de rectoría, regulación, control, gestión y explotación de la actividad minera.

Dicha organización está integrada por un conjunto heterogéneo que comprende órganos de la Administración centralizada -como el Presidente de la República y el Ministerio con competencia en materia de minas-, órganos auxiliares, servicios desconcentrados, así como entes descentralizados funcionalmente, incluyendo los institutos autónomos y empresas del Estado**.**

Dentro de esta estructura, el Ministerio con competencia en materia de minas se posiciona como el órgano rector del sistema, responsable de formular, dirigir y evaluar las políticas y estrategias del sector, así como de coordinar y supervisar a los entes adscritos. Bajo su ámbito funcional se integran diversas instancias especializadas, entre las cuales destacan las oficinas del Registro Único Minero (RUM), encargadas de la gestión y control de los sujetos que participan en la actividad minera.

A esta estructura se suma el Banco Nacional del Dato Geocientífico-minero (BNDG), que actúa como el repositorio oficial de información geológica y minera del país; la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), encargada de las funciones de supervisión, fiscalización y administración de tributos y regalías; y el Resguardo Nacional Minero (RNM), el cual opera como órgano auxiliar en tareas de vigilancia y control de las actividades mineras.

Finalmente, forman parte de esta organización el Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), dedicado a la investigación científica y certificación de recursos minerales, y el Fondo Nacional Minero (FNM),

orientado a procurar recursos para proyectos sociales y económicos en las zonas donde se desarrolla la actividad

4.1. Presidente de la República

La LOM presenta una técnica legislativa muy deficiente en lo que respecta a la determinación de los órganos competentes dentro del Poder Ejecutivo. En efecto, la ley recurre de manera reiterada a la fórmula genérica "Ejecutivo Nacional" para atribuir competencias normativas, organizativas y operativas, sin delimitar con precisión si tales atribuciones corresponden al Presidente de la República, al ministerio de adscripción o a otros órganos de la Administración central.

Esta indeterminación resulta problemática en la medida en que el Ejecutivo Nacional no constituye un órgano en sentido estricto, sino una categoría orgánica compleja encabezada por el Presidente de la República, quien actúa como su máxima autoridad conforme al artículo 226 constitucional.

En este contexto, y en aplicación de los principios de jerarquía administrativa, debe entenderse que aquellas competencias atribuidas en la LOM de manera genérica al "Ejecutivo Nacional" corresponden al Presidente de la República. Esta interpretación se ve reforzada por el hecho de que, en múltiples disposiciones de la propia LOM, el legislador sí identifica expresamente al Presidente como titular de determinadas atribuciones, lo que pone de evidencia la falta de cuidado y técnica legislativa en la materia.

En cuanto a sus atribuciones específicas, la LOM confiere al Presidente de la República -generalmente actuando en Consejo de Ministros- un conjunto de competencias en materia minera, entre las cuales destaca la facultad de declarar, mediante decreto, los minerales estratégicos (artículo 34), delimitar zonas de seguridad minera y establecer su régimen especial (artículo 35), autorizar excepcionalmente concesiones de gran extensión (artículo 66), y aprobar la constitución de empresas mixtas mineras, definiendo su objeto y estructura accionaria (artículo 75).

Asimismo, puede establecer regímenes tributarios especiales para determinados minerales (artículo 98) y dictar los Decretos necesarios para la inclusión o exclusión de minerales en categorías estratégicas o reservadas (Disposición Transitoria Cuarta).

A estas atribuciones se suma una delegación normativa en favor del Ejecutivo Nacional, que trasciende el ámbito estrictamente reglamentario para abarcar aspectos esenciales del régimen jurídico minero. En efecto, la

LOM delega en el Ejecutivo la regulación de materias relativas a la organización y funcionamiento de órganos esenciales del sector -como el Banco Nacional del Dato Geo-científico Minero (artículo 12), la SUNAMIN (artículo 13), el Servicio de Resguardo Nacional Minero (artículo 17), el INGEOMIN (artículo 21) y el Fondo Nacional Minero (artículo 23)-.

De igual forma, se delega al Ejecutivo la regulación de aspectos sustantivos vinculados a la actividad minera, tales como los requisitos de los informes de exploración (artículo 43), la duración de las fases exploratorias (artículo 44), las condiciones de la pequeña, mediana y gran minería (artículo 79), e incluso parámetros vinculados al uso de terrenos baldíos (artículo 30) y la movilización de minerales radioactivos (artículo 36).

Esta excesiva remisión normativa evidencia, por una parte, una hipertrofia de la potestad reglamentaria del Ejecutivo Nacional, que debilita el principio de reserva legal, en la medida en que materias que inciden directamente en derechos e intereses de los particulares quedan sujetas a desarrollo sublegal; y por la otra, amplía significativamente el margen de discrecionalidad de la Administración, al permitirle definir aspectos estructurales del régimen minero sin que exista un marco legal autosuficiente que los regule.

4.2. Ministerio con competencia en materia de minas

l Ministerio con competencia en materia de minas se configura en la LOM como el órgano rector del sector minero, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia (artículo 10 LOM).

En concordancia con la LOM, el artículo 78 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DLOAP)[19] dispone que le corresponde a los ministerios dirigir la formulación de políticas en los sectores de si competencia, coordinar y supervisar la actividad administrativa, ejercer la representación política y administrativa del órgano, refrendar los actos del Ejecutivo, presentar la memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional y ejercer la rectoría sobre los entes descentralizados funcionalmente adscritos.

En la actualidad, el órgano al que se refiere la LOM como "Ministerio con competencia en materia de minas" es el Ministerio del Poder Popular

[19] Publicado en Gaceta Oficial Nro. 6.147del 17 de noviembre de 2014.

de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas, creado mediante Decreto Presidencial Nº 5.239[20], como resultado de la reestructuración del anterior Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico, instituido en 2016.

Este rediseño orgánico respondió a la intención del Ejecutivo Nacional de integrar bajo una misma rectoría las políticas mineras y las vinculadas a las industrias básicas, reforzando así la coordinación sectorial, la planificación productiva y el control estatal sobre cadenas estratégicas como el hierro, el acero y el aluminio, así como sobre la explotación y comercialización de minerales.

En concreto, el artículo 11 de la LOM establece expresamente que corresponde al Ministerio con competencia en materia de minas lo siguiente:

> ***Artículo 11. Competencias del Órgano Rector****. Además de las competencias propias de los Ministerios, establecidas en el Decreto que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, el Ministerio con competencia en materia de minas, tendrá las siguientes competencias:*
>
> *1. Formular y regular la política y actividad minera.*
>
> *2. Formular la estrategia Nacional para el aprovechamiento racional y óptimo de los yacimientos minerales existentes en el País, de acuerdo con la planificación y estrategia del Estado.*
>
> *3. Formar y mantener la base de datos y los inventarios, de recursos y reservas minerales en el territorio nacional.*
>
> *4. Promover la investigación y desarrollo de nuevos prospectos mineros.*
>
> *5. Promover la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector minero, en un marco jurídico que le brinde seguridad jurídica a la inversión.*
>
> *6. Otorgar, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, las concesiones y derechos mineros de conformidad con lo establecido en esta Ley.*

[20] Publicado en Gaceta Oficial Nro. 43.310 del 4 de febrero de 2026.

7. Dictar las regulaciones para el desarrollo de las iniciativas mineras.

8. Formular el Plan Sectorial Minero y sus respectivos planes específicos.

9. Ejercer las funciones de regulación de la actividad minera.

10. Cualquier otra establecida en esta Ley y demás normas aplicables.

A estas atribuciones expresas deben añadirse las competencias que la propia LOM distribuye a lo largo de su articulado, mediante las cuales el Ministerio concreta su función rectora en el plano operativo.

Así, le corresponde, entre otras, ejercer la rectoría del Banco Nacional del Dato Geo-científico Minero (artículo 12) y del Registro Único Minero (artículos 88 y 89); la tramitación, decisión y otorgamiento de concesiones y derechos mineros (artículos 63 y 64), la suscripción de los contratos mineros correspondientes (artículo 71); la expedición de licencias para actividades conexas o auxiliares (artículo 58) y la autorización de transferencias de derechos mineros (artículo 60).

Del mismo modo, el Ministerio ejerce competencias relevantes en materia económica y de comercialización, tales como la fijación de parámetros para el cumplimiento del pago de las regalías (artículos 91 y 92), la determinación de la alícuota del impuesto a la minería (artículo 95), y la autorización de determinadas operaciones de comercialización y exportación de minerales, particularmente en el caso del oro (artículos 37, 39 y 40).

Asimismo, le corresponde intervenir en procedimientos de ocupación temporal y expropiación (artículos 28 y 29), evaluar los planes de exploración y explotación (artículos 43, 46 y 48), dictar la normativa que regule el reparto de mineral en casos de invasión de concesiones (artículo 54) y el procedimiento ante el Registro Único Minero (artículo 89), así como ejercer potestades de control, incluyendo la suspensión de actividades mineras en caso de infracciones (artículo 130).

Finalmente, su función rectora se proyecta sobre un conjunto de entes adscritos -como la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, el Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN) y el Servicio de Resguardo Nacional Minero- respecto de los cuales el Ministerio ejerce competencias de dirección, coordinación y control, en los términos previstos en la ley.

4.2.1. Órgano auxiliar. Resguardo Nacional Minero (RNM)

El Resguardo Nacional Minero (RNM) es un Órgano Auxiliar del Ministerio con competencia en materia de minas en las funciones y competencias de protección, inspección, vigilancia y control de las actividades mineras que se desarrollen en el territorio nacional (artículo 16).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la LOM, el referido Servicio de RNM dependerá funcionalmente del Ministerio con competencia en materia de minas. Igualmente se establece -con una deficiente técnica legislativa- que el Servicio de RNM se será ejercido por el Estado venezolano y que será sometido a las normas de derecho público que le sean aplicables. Asimismo, el artículo 17 dispone que:

> *El Ministerio con competencia en materia de minas adoptará las previsiones presupuestarias necesarias para el funcionamiento del Servicio de Resguardo Nacional Minero, el cual deberá contar con los recursos necesarios para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones y brindará al personal que lo conforma una formación técnica y especializada en las actividades mineras.*

La LOM no establece una lista de competencias del RNM, sin embargo, el artículo 14 lo encarga de apoyar al SUNAMIN en las funciones de:

> *(…)* ***1.*** *Supervisar, controlar, inspeccionar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley y aplicar el régimen sancionatorio consagrado en esta Ley,* ***con el apoyo del Resguardo Nacional Minero****.*
>
> ***2.*** *Ejercer las funciones de administración y recaudación de los tributos establecidos en esta Ley y demás normativa aplicable,* ***con el apoyo del Resguardo Nacional Minero****. (énfasis añadido).*

Por último, el Ejecutivo deberá establecer las normas que regirán la organización, funcionamiento, atribuciones y coordinación de los organismos, **funcionarios y actividades del RNM.**

4.2.2. Registro Único Minero

El Registro Único Minero (RUM) tiene como función la administración y gestión de información de las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que desarrollen las actividades mineras. La creación de este registro precede a la nueva ley, tuvo su origen

en la Resolución N° 10, que implementó el Registro Único Minero (R.U.M) sistematizado[21], por lo que ya se encuentra operativo.

Para su obtención, el interesado presentará la solicitud de inscripción o actualización ante el Ministerio de Minas, el cual emitirá un "CERTIFICADO ELECTRÓNICO REGISTRO ÚNICO MINERO (CE-RUM)". Tanto el registro como su certificado tienen carácter intransferible.

El certificado del RUM vigente es obligatorio para el inicio de la fase de explotación, de acuerdo con el artículo 48 de la LOM.

De acuerdo con el artículo 89, el procedimiento será regulado por el Ministerio en materia de minas, quien podrá dictar normas adicionales sobre la organización y el mantenimiento del registro, la obligación de notificar al licenciatario en caso de transferencia u otras modificaciones relacionadas con la licencia, así como acerca de otros aspectos del procedimiento de registro, incluidas disposiciones sobre las tasas que puedan aplicarse.

En este sentido, el Ministerio de minas podrá revocar el RUM cuando:

1. Culmine la vigencia de la actividad minera.

2. Existan motivos de seguridad nacional.

3. El que ejerce la minería incurra en incumplimiento de contrato, por orden judicial.

4. Exista un caso de legitimación de capitales (artículo 89).

Toda persona que ejerza actividades mineras deberá portar copia del certificado electrónico y presentarlo en la oportunidad que se le solicite. En casos de comercios y joyerías deberán colocar en la parte más visible de la fachada del establecimiento, rótulo de su inscripción en el Registro Único Minero (RUM) con el código "**CERTIFICADO ELECTRÓNICO-REGISTRO ÚNICO MINERO (CE-RUM)**" (artículo 90).

4.3. Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero (BNDG)

El artículo 12 de la LOM crea el Banco Nacional del Dato Geocientífico-Minero (BNDG), como un servicio desconcentrado dependiente jerárquicamente del Ministerio con competencia en materia de minas, el cual constituye el repositorio oficial de la información geológica, geofísica, geoquímica, geotécnica, geomática y minera del país, tanto en

[21] Resolución N° 10, que implementó el Registro Único Minero (R.U.M) sistematizado, publicado en Gaceta Oficial Nro. 41.396, de fecha 14 de mayo de 2018.

formato digital como analógico. Se trata, por tanto, de una instancia técnica de gestión de información estratégica, orientada a centralizar, sistematizar y resguardar el conocimiento geo-científico necesario para la planificación, regulación y desarrollo de la actividad minera.

Desde el punto de vista organizativo, el BNDG se configura como un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, lo que implica que carece de autonomía orgánica y patrimonial propia, integrándose en la estructura del Ministerio de minas. En este sentido, el análisis de su régimen jurídico debe partir de las disposiciones del DLOAP, particularmente en materia de desconcentración administrativa.

Recordemos que el artículo 94 del DLOAP dispone que "*La Presidenta o Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica (...) con el propósito de obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio*", añadiendo que estos órganos "dependerán jerárquicamente" del órgano superior correspondiente.

Esta definición resulta aplicable al BNDG, en la medida en que se trata de un órgano funcionalmente especializado, sin personalidad jurídica, cuya actuación se encuentra sometida al control jerárquico del Ministerio de minas, conforme a los lineamientos de la planificación centralizada (artículo 93 eiusdem).

Asimismo, la DLOAP establece que los servicios desconcentrados pueden contar con cierta capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera**,** en función de lo que disponga el decreto de creación (artículo 92), lo cual permite dotarlos de herramientas operativas para el cumplimiento eficiente de sus funciones, sin que ello implique una descentralización funcional.

Por otra parte, el artículo 96 de la DLOAP establece que el decreto de creación de un servicio desconcentrado deberá definir, entre otros aspectos, su finalidad, competencias, fuentes de ingreso, grado de autogestión y mecanismos de control. A este respecto, la LOM delega en el Ejecutivo Nacional la regulación de la organización, funcionamiento y lineamientos del BNDG mediante decreto.

4.4 Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN)

La LOM suprimió el Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (SENAFIM) y creó a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), con sede en la ciudad de Caracas y con posibilidad

de establecer oficinas en otras ciudades del país, como ente encargado de ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, así como ejercer la administración de los tributos y regalías establecidos en la ley (artículo 13 y Disposición Transitoria Sexta).

4.4.1. Naturaleza jurídica

La SUNAMIN es definida por el artículo 13 de la LOM como un *"(...) instituto público, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía funcional adscrita al Ministerio con competencia en materia de minas"*, dotado de los privilegios y prerrogativas de la República y organizado como un órgano técnico especializado, transparente y auditable.

No obstante, desde el punto de vista técnico-jurídico, esta calificación resulta imprecisa. En efecto, conforme al artículo 142 de la Constitución, los entes de esta naturaleza corresponden a la categoría de *institutos autónomos*, los cuales "solo podrán crearse por ley" y están sujetos al control del Estado en la forma que ésta establezca.

Esta previsión constitucional se desarrolla en el DLOAP, que en sus artículos 98 y siguientes define a los denominados "institutos públicos o autónomos" como personas jurídicas de derecho público, de naturaleza fundacional, dotadas de patrimonio propio y creadas mediante ley, con competencias determinadas.

En este sentido y más allá de la denominación empleada por la LOM, la SUNAMIN encuadra materialmente dentro del régimen jurídico de los institutos autónomos, lo que implica, entre otros aspectos: (i) la sujeción a un régimen de control de tutela por parte del órgano de adscripción; (ii) el goce de privilegios y prerrogativas públicas (artículo 100 DLOAP); (iii) su sometimiento a los principios de la actividad administrativa y a la planificación centralizada (artículo 101 DLOAP); y (iv) la exigencia de que su creación, modificación o supresión se realice mediante ley formal (artículo 102 DLOAP).

Desde esta perspectiva, la utilización del término "instituto público" por parte de la LOM no altera su verdadera naturaleza jurídica, pero sí revela una deficiencia de técnica legislativa, al no emplear la categoría constitucional y orgánica más precisa.

Por otra parte, la extensión de los privilegios y prerrogativas procesales de la República a la SUNAMIN resulta inconstitucional. En efecto, tales prerrogativas -como he dicho en otras ocasiones- generan una ruptura del

principio de igualdad procesal entre las partes y afectan el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en los artículos 21 y 26 de la Constitución. En la medida en que colocan a la Administración en una posición de ventaja frente a los particulares en el proceso, estos privilegios resultan difícilmente conciliables con un modelo de Estado de Derecho que exige equilibrio entre las partes y sometimiento pleno de la Administración al control jurisdiccional.[22]

4.4.2. Administración

De conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la LOM, la SUNAMIN será dirigida y administrada por un Consejo Directivo integrado por una (1) Presidenta o Presidente y cuatro (4) Directoras o Directores con sus respectivos suplentes todos de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro o Ministra con competencia en materia de minas.

Este diseño institucional plantea serias objeciones desde la perspectiva de la autonomía funcional que la propia ley reconoce al ente. En efecto, la dependencia directa del órgano rector en la designación y remoción de la totalidad de sus autoridades compromete significativamente su independencia operativa, configurando una subordinación funcional que falsea el carácter descentralizado propio de los institutos autónomos.

A ello se suma la ausencia de exigencias legales relativas al perfil técnico o profesional de los integrantes del Consejo Directivo. La LOM no establece requisitos de idoneidad, experiencia o especialización en materia minera, económica o regulatoria, lo que abre la posibilidad de designaciones basadas en criterios discrecionales de carácter político -e incluso ajenos a las exigencias técnicas del sector- en detrimento de la profesionalización y especialización que debería caracterizar a un ente regulador de esta naturaleza.

4.4.2. Competencias

El artículo 14 de la LOM le atribuye las siguientes competencias a la SUNAMIN:

> *1. Supervisar, controlar, inspeccionar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley y aplicar el régimen sancionatorio*

[22] Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, "Privilegios y prerrogativas procesales y fiscales de los entes en el proceso contencioso administrativo", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo* Nro. 25, Caracas, 2023. Pp. 51-106.

consagrado en esta Ley, con el apoyo del Resguardo Nacional Minero.

2. Ejercer las funciones de administración y recaudación de los tributos establecidos en esta Ley y demás normativa aplicable, con el apoyo del Resguardo Nacional Minero.

3. Determinar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mineras de los sujetos sometidos a la aplicación de esta Ley, de acuerdo con la normativa que a tal efecto dicte.

4. Definir y ejecutar las políticas administrativas tendentes a reducir los márgenes de evasión fiscal en materia minera y, en especial, prevenir, investigar y sancionar administrativamente los ilícitos tributarios en materia minera.

5. Dictar su reglamento interno.

6. Supervisar, controlar y fiscalizar el ejercicio de la Minería Artesanal y prestar asesoramiento técnico

7. Promover la formación técnica y especializada de los miembros del Resguardo Nacional Minero.

8. Supervisar, controlar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley, realizada por las Brigadas Mineras.

9. Liquidar y recaudar el monto de las multas establecidas en esta Ley.

10. Abrir, de oficio o a instancia de parte, sustanciar y decidir, los procedimientos administrativos relativos a presuntas infracciones a esta Ley, así como imponer las sanciones respectivas.

11. Ejecutar los procedimientos de inspección, fiscalización y control de la actividad minera.

12.Tomar las medidas preventivas que considere necesarias conforme a lo previsto en esta Ley.

13. Actuar como mediador en la solución de conflictos que se susciten entre los sujetos previstos en esta Ley, cuando ello sea solicitado por las partes involucradas, sin perjuicio de las atribuciones de los organismos competentes.

14. Las demás establecidas en esta Ley, por el Ejecutivo Nacional y demás normativa aplicable.

De entre ellas, la SUNAMIN cuenta con potestades de control, especialmente las de inspección y fiscalización de los sujetos regulados (artículos 98 y siguientes), potestades sancionatorias (artículos 107 y siguientes) y con la recaudación de tributos.

4.4.3.1. Potestades normativas

Desde el punto de vista normativo, la SUNAMIN tiene competencias restringidas. Aunque el artículo 14.5 le reconoce la facultad de dictar su reglamento interno, dicha potestad tiene un alcance meramente organizativo y funcional, circunscrito a la ordenación de su estructura y funcionamiento

De hecho, esa restringida potestad debe interpretarse en concordancia con el artículo 13 de la LOM, conforme al cual "*La normativa sobre la organización y funcionamiento de esta Superintendencia, así como la relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos serán establecidas por el Ejecutivo Nacional*". De ello se desprende que la potestad normativa externa -esto es, aquella con incidencia sobre los administrados- permanece centralizada en el Poder Ejecutivo.

De este modo, la SUNAMIN no se configura en un ente regulador en sentido estricto, dotado de potestades normativas propias para disciplinar el sector en manifestación de su autonomía técnica, sino más bien un órgano de carácter instrumental o de ejecución y aplicación de políticas y regulaciones definidas por la Administración centralizada, lo cual refuerza su dependencia funcional respecto del Ministerio con competencia en materia de minas y, en última instancia, del Ejecutivo Nacional.

No obstante, de acuerdo con el artículo 14, numerales 3 y 4, la SUNAMIN está facultada para dictar la normativa orientada a determinar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mineras, así como para definir y ejecutar políticas administrativas estratégicas destinadas a reducir la evasión fiscal y prevenir ilícitos tributarios en el sector.

4.4.3.2. Potestades de control

En los términos de la LOM, las "actuaciones de control" de la SUNAMIN comprende las actividades de verificación, supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, incluyendo la minería artesanal, las brigadas mineras y las actividades conexas (artículo 13, 14 y 57).

La SUNAMIN realizará su actividad de verificación, supervisión, control, inspección o fiscalización mediante auditoría, en la sede del sujeto objeto de la actuación de control o en la propia sede de la administración, a fin de determinar la existencia de los incumplimientos de la LOM o de su reglamento (artículo 99). A tal efecto, el artículo 100 de la LOM establece:

> *Toda actuación de verificación, inspección o fiscalización a cargo de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) comenzará con la notificación de inicio de la actuación de control, que indicará la identificación del sujeto objeto de dicha actuación, la fecha de inicio y la identidad de la funcionaria o los funcionarios designados para la actuación. Dicha notificación indicará además el motivo de la verificación, inspección o fiscalización y procederá a formular el requerimiento de la información que estime conveniente para dar inicio a la actuación, así de como la información contentiva de los datos de identificación, residencia y contacto de las personas.*
>
> *Las notificaciones serán practicadas por medios electrónicos o telemáticos aportados por el sujeto objeto de la actuación de control.*

Asimismo, toda actuación de control conllevará el levantamiento de un acta, contentiva de las "*(…) actuaciones efectuadas, información requerida por el funcionario actuante, información consignada por el sujeto objeto de la actuación de control, y la información incorporada por la funcionaria o funcionario actuante*", así como cualquier otra información que haga parte de las actividades de control hasta su finalización. Todas las actas y la información aportada deberán ser consolidadas en un único expediente debidamente foliado en orden de incorporación (artículo 101).

Cuando el funcionario efectúe requerimientos de información al sujeto objeto de la actuación, este dispondrá de ocho (8) días hábiles para la entregarla a la SUNAMIN. El sujeto podrá solicitar prórrogas sucesivas de ocho (8) días hábiles para la consignación de la información mediante escrito motivado con los impedimentos que imposibilitan la entrega en el plazo regular; la solicitud de prórroga debe realizarse antes del vencimiento del plazo, en cualquier caso, la suma de las prórrogas no excederá nunca de veinticuatro (24) días hábiles (artículo 102).

El artículo 103 otorga potestades cautelares a la SUNAMIN con ocasión al procedimiento de control, en el que podrá "*tomar las medidas preventivas que considere necesarias a los fines de asegurar y retener los bienes u otros efectos relacionados con la actividad, para evitar la*

consecución de ilícitos o la transgresión de la normativa que rige el sector minero". Dichas medidas cautelares podrán concretarse en la ocupación preventiva del área minera y/o en la retención de bienes, y no podrán exceder de seis (6) meses, prorrogables por el mismo plazo en una única oportunidad.

Para la ejecución de las medidas, el funcionario representante de la SUNAMIN levantará acta motivada en la que deje constancia de la situación material, la medida preventiva aplicada, cantidad, calidad y demás menciones de lo retenido o comisado, según el caso. El acta será creada por duplicado y la suscribirá tanto el funcionario practicante de la medida como el representante del sujeto inspeccionado, quien se quedará con uno de los ejemplares; el otro ejemplar será anexado al expediente que se conforme para la apertura del procedimiento administrativo (artículo 104).

Ahora bien, el artículo 104 dispone que las actuaciones de control finalizarán con un informe conclusivo del funcionario actuante, que deberá ser notificado al sujeto objeto de la actuación. Dicho informe expondrá:

> ***1.*** *Las actuaciones realizadas y las conclusiones a que ha llegado tras la verificación, inspección o fiscalización de la persona natural o jurídica, de carácter público o privado, nacional o extranjera.*
>
> *2. El análisis de la información recolectada durante las actuaciones y su pertinencia en las mismas.*
>
> *3. Los hechos o situaciones que pueden constituir ilícitos o infracciones conforme a esta Ley, señalando la sanción que debiera corresponder, de ser el caso, o la situación de conformidad respecto de los hechos o situaciones que han sido objeto de verificación, inspección o fiscalización, según corresponda.*
>
> *4. Cualquier otra información necesaria, de carácter fático o jurídico, que ofrezca eficacia a las actuaciones realizadas.*

Si este informe advirtiera la presunción de la comisión de ilícitos o infracciones de la competencia de otros órganos o entes del Poder Público o la comisión de delitos penales, la SUNAMIN ordenará la remisión de dicho informe conclusivo, con sus anexos, al organismo competente (artículo 105).

Por último, las actuaciones de control deberán llevarse a cabo en el plazo máximo de treinta (30) días si se tratare de una verificación, de seis (6) meses en caso de una inspección, o de un (1) año en caso de una

fiscalización. Vencido el plazo contado a partir de la notificación del inicio sin que se hubiere notificado el informe conclusivo, se dará por terminada la actuación y "cerrado" el expediente; esta finalización no impide la apertura de una nueva actuación de control bajo las condiciones de la LOM, pero su acto de apertura deberá ser motivado (artículo 106).

Los plazos mencionados *supra* podrán ser prorrogados excepcionalmente mediante acto motivado cuando se determinare la existencia de dilaciones innecesarias o si la complejidad del asunto lo requiriera. Dicha prórroga podrá otorgarse por un plazo máximo de diez (10) días continuos, en el caso de las verificaciones, y un máximo de tres (3) meses, en caso de inspecciones o las fiscalizaciones (artículo 107).

4.4.3.3. Potestades tributarias

La LOM atribuye a la SUNAMIN un conjunto de competencias en materia tributaria, particularmente en lo relativo a la administración, recaudación, fiscalización y control de los tributos mineros (artículo 14, numerales 2, 3, 4 y 9). Sin embargo, la ley no desarrolla de manera sistemática el régimen jurídico aplicable a dichas potestades, lo que obliga a integrar este marco con las disposiciones del Código Orgánico Tributario y demás leyes especiales en la materia.

En este contexto, la SUNAMIN actúa como Administración Tributaria sectorial, con facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los operadores mineros, determinar tributos, liquidar obligaciones, recaudar ingresos y sancionar ilícitos tributarios. Estas competencias incluyen, además, la adopción de medidas administrativas orientadas a reducir la evasión fiscal y fortalecer el control sobre la renta minera.

4.4.3.4. Potestad sancionatoria

En virtud de los numerales 1 y 4 del artículo 14 de la LOM, la SUNAMIN facultada para aplicar el régimen sancionatorio vigente, lo que comprende la competencia de abrir, sustanciar y decidir los procedimientos administrativos derivados de presuntas infracciones del ordenamiento jurídico minero y, en especial, su régimen fiscal.

Esta potestad no solo la faculta para imponer multas y sanciones administrativas tras la culminación de los procesos correspondientes, sino que también le otorga la autoridad para ejecutar medidas de comiso sobre minerales y bienes utilizados en actividades ilícitas (artículo 126).

4.4.4. Ingresos

De acuerdo al artículo 15 de la LOM, los ingresos de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN), estarán constituidos por: (i) los recursos que le sean asignados en la Ley de Presupuesto; (ii) los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional; (iii) los ingresos derivados de su propia gestión o administración; (iv) los montos provenientes de las multas previstas en la Ley; (v) donaciones de cualquier naturaleza; (vi) ingresos por cobro de precios públicos por los servicios que preste; y (vii) cualquier otro ingreso permitido por ley.

Estos ingresos se destinarán a atender sus gastos operativos y de funcionamiento, así como a la ejecución de planes, programas y proyectos definidos por el Ministerio con competencia en materia de minas.

4.5. Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN)

El artículo 17 de la LOM crea el Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), como ente de investigación científica de la Actividad Minera, el cual tendrá por objeto:.

> *(…) realizar investigaciones de carácter interdisciplinario, en las áreas de geología, geofísica, geoquímica, geotecnia, geomática y las ingenierías de minas, ambiente, metalurgia, química, eléctrica y de procesos, orientadas al estudio, detección, evaluación de la calidad, cuantificación y certificación de recursos minerales; así como, la gestión de riesgos socio naturales, ambiente y demás áreas afines.*
>
> *Asimismo, planificar, ejecutar, dirigir y coordinar los programas de ciencias de la tierra en general, prestar servicios técnicos especializados a las entidades gubernamentales, empresas del sector privado y empresas mixtas y contribuir en la generación y difusión de los conocimientos de información científica y técnica en las áreas de su competencia.*

4.5.1 Naturaleza jurídica

El INGEOMIN es un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, adscrito al Ministerio con competencia en materia de minas. Gozará de las prerrogativas y privilegios de la República y tendrá sede en la ciudad de Caracas, pudiendo establecer oficinas en otras ciudades del país (artículo 19).

Al igual que hicimos referencias relación a la SUNAMIN, esta configuración del INGEOMIN se corresponde, en términos generales, con la categoría constitucional de los institutos autónomos prevista en el artículo 142 de la Constitución y desarrollado en los artículos 98 y siguientes del DLOAP, de modo que resultan aplicable los mismos comentarios al respecto (véase *supra*).

4.5.2. Competencias

El artículo 20 de la LOM enumera las funciones del INGEOMIN, de entre las cuales destacamos las siguientes:

> ***1.*** *Realizar estudios de cartografía geológica, geología ambiental, geología estructural, geología histórica y evolutiva, modelado numérico y simulaciones, adquisición, procesamiento y análisis mediante métodos geofísicos, muestreo y análisis geoquímico de laboratorio; aplicados en muestras de roca, sedimentos, suelo y aguas, ambiente, proyectos de obras civiles, gestión del territorio, energías alternativas y minería.*
>
> ***2.*** *Identificar, evaluar y delimitar áreas prospecto y posibles yacimientos minerales mediante la integración del conocimiento en las áreas de su competencia.*
>
> ***4.*** *Cuantificación de recursos minerales y certificación de reservas.*
>
> *5. Mantener actualizado la base de los recursos minerales a partir de la integración entre los datos generados por los desarrollos mineros activos en sus diferentes modalidades y los archivos históricos existentes en el territorio nacional.*
>
> *8. Fomentar prácticas responsables en la explotación de minerales, considerando aspectos ambientales y sociales a través de la consultoría ambiental.*
>
> *9. Brindar consultoría a empresas mineras, entes públicos y comunidades sobre aspectos geológicos y mineros.*
>
> *15. En conjunto con los Ministerios con competencia en materia de minas, y de ciencia, tecnología e innovación, definirán los planes de investigación geocientífica; así como, las modalidades de financiamiento para su ejecución.*

22. Activar canales científicos de divulgación como revistas científicas y boletines informativos que permitan conocer los avances científico-técnicos en la actividad geocientífica nacional.

Estas competencias permiten caracterizar al INGEOMIN como un ente de soporte técnico-científico del sistema minero, cuya función principal es la generación, validación y sistematización del conocimiento geocientífico necesario para la toma de decisiones públicas y privadas en el sector. En particular, sus atribuciones en materia de cuantificación de recursos y certificación de reservas lo posicionan como un órgano central para la determinación del valor económico del patrimonio minero nacional. De la misma forma, cuenta con funciones de asesoría técnica, consultoría y apoyo a la gestión pública y privada.

4.5.3. Administración

Estará dirigido y administrado por un Consejo Directivo integrado por un (1) Presidente y cinco (5) Directores con sus respectivos suplentes, los cuales serán de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro de adscripción. La normativa sobre la organización y funcionamiento del INGEOMIN, así como la relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos serán establecidas en el Ejecutivo Nacional (artículo 21).

Este diseño institucional plantea objeciones similares a las advertidas en relación con la SUNAMIN, en la medida en que la dependencia directa del Ministerio en la designación y remoción de la totalidad de las autoridades del Instituto compromete significativamente su autonomía funcional. Insistimos que el régimen de libre remoción por parte del órgano de adscripción introduce un vínculo de subordinación que desdibuja el modelo de descentralización funcional que justifica la existencia de los institutos autónomos.

A ello se suma la ausencia de previsiones legales relativas al perfil técnico o profesional de los integrantes del Consejo Directivo, así como la remisión al Ejecutivo Nacional para la regulación de su organización y funcionamiento, lo cual limita su capacidad de autoorganización y afecta su autonomía operativa.

4.5.4. Patrimonio

De acuerdo con el artículo 22, el patrimonio e ingresos del INGEOMIN estarán compuestos por:

1. *Los aportes que se le asignen en la Ley de Presupuesto para cada ejercicio fiscal.*

2. Los ingresos que obtenga por cualquier concepto en el desarrollo de sus funciones y por la prestación de servicios, así como los productos y utilidades que se deriven de las operaciones que realice.

3. Las donaciones o legados realizados al Instituto, por parte de personas jurídicas o naturales.

4. Los fondos provenientes de los acuerdos de asistencia financiera y de cooperación técnica que se celebren con personas u organismos nacionales o extranjeros de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Crédito Público.

5. Los demás ingresos que reciban por concepto de la realización de las actividades que le sean inherentes o cualquier otra que establezca esta Ley.

4.6. Fondo Nacional Minero (FNM)

Una de las innovaciones de la LOM fue la creación de un Fondo Nacional Minero con el objeto de procurar los recursos para proyectos sociales y económicos a desarrollarse en las áreas donde se realiza la actividad minera (artículo 24).

4.6.1. Naturaleza jurídica

El Fondo Nacional Minero (FNM) es -al igual que el Banco Nacional del Dato Geocientífico-Minero (BNDG)- un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, dependiente del Ministerio con competencia en materia de minas, el cual contará con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera sobre los recursos que le correspondan.

La organización, estructura organizativa y el funcionamiento del Fondo Nacional Minero estará regulado por el Ejecutivo Nacional (artículo 23).

4.6.2. Ingresos

El artículo 25 de la LOM establece que los ingresos del FNM se compondrán de:

1. Los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional. Los ingresos que obtenga el Fondo por su propia gestión a administración.

2. Los ingresos que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuados.

3. Los ingresos equivalentes hasta el uno por ciento (1%) de la producción bruta de los contratos de concesión, los cuales serán deducibles de las regalías.

Respecto al tercer numeral, se aclara también que los acuerdos suscritos con la República, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas, sus órganos dependientes jerárquicamente o sus entes adscritos, deben contemplar la obligación de aportar al Fondo Nacional Minero el monto equivalente hasta el uno por ciento (1%) de las ganancias brutas por concepto de operaciones mineras ejercidas por particulares constituidos en empresas mixtas o concesionarios, y hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) en el caso de mediana y pequeña minería, deducibles de las regalías, destinado al cumplimiento de las funciones establecidas en esta Ley y en los instrumentos que se creen para su funcionamiento y desarrollo.

Por último, el régimen presupuestario y de control fiscal del Fondo Nacional Minero, será de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable a la materia de la administración financiera del sector público y demás normas correspondientes.

4.6.3. Funciones

De conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la LOM, el FNM tiene atribuidas las siguientes funciones:

1. Realizar las operaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto.

2. Administrar sus propios recursos.

3. Optimizar el rendimiento y utilización de los recursos que le fueren asignados.

4. Las demás que le sean otorgadas

4.7. Empresas Públicas y Mixtas

La LOM incluye entre los sujetos sometidos a su ámbito de aplicación a las empresas públicas, sus filiales y las empresas mixtas. Esta inclusión confirma que el legislador ha concebido la actividad minera no solo como un ámbito de ejercicio directo por órganos administrativos, sino también como un espacio de intervención económica directa, a través de formas societarias sometidas a control estatal.

De manera que analizaremos la incidencia de la Ley en el régimen de creación y operatividad de estas empresas en el ámbito minero,

especialmente en el caso de las empresas mixtas, cuya regulación constituye una de las principales novedades de la nueva legislación, mientras que las empresas públicas de exclusiva propiedad estatal continúan rigiéndose principalmente por el régimen ordinario previsto en el DLOAP.

Debe advertirse, sin embargo, que la regulación contenida en la LOM presenta importantes deficiencias de técnica legislativa en esta materia. Ciertamente, las referencias a las empresas públicas y mixtas aparecen dispersas en distintos pasajes del texto legal -principalmente en los artículos 5, 71, 75 y 78-, sin seguir un orden lógico ni una sistematización coherente que vaya de los sujetos de la actividad minera a las modalidades de su ejercicio.

En particular, resulta llamativo que el Capítulo X, relativo a las empresas mixtas, se inserte después de disposiciones sobre comercialización, cuando sistemáticamente habría resultado más adecuado agrupar previamente el régimen subjetivo y las formas de intervención empresarial del Estado.

4.7.1. Previo. Noción de Empresa Pública

La empresa pública se ha concebido como un instrumento societario -con personalidad jurídica y patrimonio propio- y organizacional mediante el cual el Estado desarrolla actividades económicas, inicialmente de prestación de servicios, pero también -y con el crecimiento de la economía- comerciales e industriales[23]. Aunque forman parte de la administración pública como entes públicos descentralizados funcionalmente, son sociedades mercantiles en las cuales el Estado ejerce control accionario que se someten a un régimen jurídico mixto, en el cual coexisten normas de derecho privado con reglas especiales de derecho público[24].

Este tipo de sociedades pueden ser de *primer grado*, esto es, aquellas cuya participación accionaria recaiga directamente sobre un ente territorial, como es el caso de la República, o bien de *segundo grado*, en donde la

---

23 Dromi apunta, son "*entidades descentralizadas que realizan actividades de índole comercial o industrial, organizadas bajo un régimen jurídico mixto, semiadministrativo, y regidas alternativamente por el derecho público o por el derecho privado, según la naturaleza de sus actos*". *Cfr.*: Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ed. Ciudad Argentina, 4º Ed., Buenos Aires, 1996.

24 *Vid.*: Viloria, Enrique, *El Concepto de Empresa Pública: Los cuatro elementos de una definición*, Revista de Derecho Público, Revista de Derecho Público, No 16, octubre-diciembre, 1983.

participación es indirecta a través de otros entes descentralizados, como serían las filiales o subsidiarias de empresas públicas de primer grado[25].

En Venezuela, las empresas públicas tienen rango constitucional, desde que se reconoce la posibilidad del Estado de crear entes funcionalmente descentralizados con fines empresariales, con el objeto de asegurar la productividad económica y social de los recursos públicos (artículo 300).

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 103 del DLOAP, se entiende por empresas del Estado las "*(…) personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social*".

Cuando se asume que entes públicos pueden no tener la totalidad de las acciones, se hace referencia a la noción de empresas mixtas, es decir, sociedades que se crean a partir de la unión de capitales públicos y privados, pero en las cuales, por lo general y en la práctica, hay una participación mayoritaria del Estado[26].

Cabe indicar, a los efectos del régimen de minería, que conforme a la citada disposición del DLOAP, las empresas mixtas que tengan participación privada minoritaria, como es el común de los casos

---

25 Como señala Garrido, se entiende por "*Empresa del Estado aquella sociedad mercantil (compañía anónima o de responsabilidad limitada) de cuyo capital son propietarios, conjunta o separadamente, las siguientes personas jurídicas con sustrato real o personal: […] Las empresas que tienen por objeto el control de otras (holding), las Empresas del Estado de primero, segundo o más grados, así como las empresas nacidas por la participación de cualesquiera de los entes mencionados*". *Cfr.*: Garrido Rovira, Juan, *Temas sobre la administración descentralizada en Venezuela*, Editorial Jurídico Venezolana, Caracas, 1984.

26 Como indica Marienhoff, las empresas mixtas se forman "*por el Estado y particulares o administrados, para la explotación de actividades industriales o comerciales, servicios públicos de esa naturaleza u otra actividad de interés general, y cuya administración se realiza mediante un organismo en el que están representadas las dos categorías de socios*". *Cfr.*: Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, p. 451.

regulados[27], son auténticas empresas públicas y se someten, por tanto, preponderantemente a un régimen de derecho público y, solo supletoriamente, al régimen de derecho privado propio de las sociedades mercantiles. No resulta aplicable esta misma conclusión, naturalmente cuando la participación pública en la empresa mixta sea minoritaria, pues en ese caso su actuación se regirá principalmente por el derecho privado.

4.7.2. Empresas propiedad de la República y Filiales en la LOM

El régimen jurídico de las empresas mineras de exclusiva propiedad estatal no es objeto de una regulación especial en la LOM. En consecuencia, su constitución, organización, funcionamiento, modificación y extinción continúan sometidos al régimen general previsto en el DLOAP, a sus estatutos sociales y a las normas de derecho común que resulten aplicables.

Sin embargo, la LOM sí contempla expresamente una modalidad relevante de actuación empresarial. El artículo 71 permite que los titulares de derechos mineros -incluidas las empresas públicas- puedan celebrar contratos de operaciones mineras con particulares para la ejecución de actividades primarias, sin que ello implique cesión o transferencia del correspondiente título minero.

Un ejemplo emblemático de las empresas de exclusiva propiedad estatal en materia minera es la Corporación Venezolana de Minería, S.A. (CVM), que actúa como el brazo ejecutor del Estado en el sector. Recientemente, mediante Decreto Presidencial Nro. 526628, esta empresa estatal sufrió una reforma al absorber la Compañía General de Minería de Venezuela (Minerven), asumiendo la totalidad de sus activos y operaciones.

En su carácter de empresa estatal, la CVM no solo gestiona directamente la actividad minera, sino que ejerce la facultad de asociarse con capitales privados para conformar empresas mixtas donde la República mantiene una participación no menor al 55%.

---

27 "*En la práctica, la participación en las empresas mixtas por parte de los entes privados [en Venezuela] no ha sido mayor a un cuarenta por ciento (40%) de su capital social*". *Cfr*.: Pro-Rísquez, Juan C., Ob. Cit.

28 Publicado en Gaceta Oficial Nro. 6.994, de fecha 6 de marzo de 2026

4.7.3. Empresas Mixtas (artículos 75-78)

El régimen de las empresas mixtas no se encontraba regulado por la LM de 1999. No obstante, el DLOME sí contenía ciertas previsiones relativas al ejercicio de actividades primarias por parte de estas empresas.

La LOM de 2026 regula ahora expresamente su constitución, funcionamiento y competencia para el desarrollo de actividades mineras.

El artículo 75 dispone que la creación de una empresa mixta deberá ser autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial. Dicho decreto deberá especificar su denominación, objeto, domicilio, la determinación del órgano o ente de adscripción y la composición accionaria de su capital social.

Las Empresas Mixtas Mineras adquieren la personalidad jurídica mediante la protocolización de su acta constitutiva en el Registro Mercantil correspondiente a su domicilio, en el que se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación. Su acta constitutiva deberá servir como Estatutos sociales, cuyo proyecto deberá ser revisado por la Procuraduría General de la República.

Para el ejercicio de las actividades mineras, las empresas mixtas mineras se regirán por lo establecido en la LOM, en el Código de Comercio y en las demás normativas que les fueran aplicables. El Ejecutivo Nacional podrá establecer los lineamientos que deben seguir las empresas mixtas mineras, según el tipo de mineral a explotar y el área designada para tal fin (artículo 75).

Asimismo, el artículo 76 regula el modo de presentación de proyectos mineros al ministerio competente en la materia, quien en un lapso de veinte (20) días continuos a su presentación, evaluará y decidirá la procedencia del proyecto.

De hallar objeciones al contenido del proyecto minero, notificará a la empresa interesada las correcciones, las cuales deberá realizar para ser subsanadas en un lapso no mayor a diez (10) días continuos desde su notificación. Una vez subsanadas las fallas, el Ministerio dispondrá de un lapso de diez (10) días continuos para notificar la aprobación o no del proyecto minero. Si se venciere el lapso para subsanar las fallas, la solicitud habrá quedado sin efecto.

Seguidamente, el artículo 77 de la LOM otorga la competencia al Ministerio para, mediante Resolución, delimitar el área total a ser asignada a cada Empresa Mixta Minera para la realización de actividades mineras.

Por último, mantiene la prohibición de ceder, enajenar o traspasar las acciones de la empresa mixta o de la empresa dueña de sus acciones sin la autorización respectiva del Ministerio competente en materia de minas (artículo 17 del DLOME y 78 de la LOM).

5. De las Actividades Mineras

5.1. Consideraciones generales

La LOM de 2026 estructura el régimen de las actividades mineras a partir de una clasificación tripartita entre actividades primarias, actividades conexas y actividades auxiliares, incorporando además distintas modalidades de ejercicio de la actividad minera según su escala y forma organizativa.

A través de esta sistematización, el legislador procura regular integralmente la cadena de valor minera, desde la prospección y exploración de los yacimientos hasta la comercialización de los minerales obtenidos, sometiendo cada fase a un conjunto de autorizaciones, controles y potestades administrativas de supervisión.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, la regulación de las actividades mineras constituye uno de los núcleos centrales de la LOM, en tanto desarrolla concretamente las condiciones bajo las cuales los particulares pueden participar en la ejecución de una actividad económica vinculada al aprovechamiento de bienes del dominio público. En tal sentido, la ley configura un régimen de intervención administrativa, caracterizado por la exigencia de títulos habilitantes, potestades de inspección y fiscalización, así como mecanismos de revocatoria y extinción de los derechos otorgados.

No obstante, la estructura legislativa adoptada por la LOM presenta importantes deficiencias de sistematicidad y técnica normativa. En efecto, la ley no sigue estrictamente un orden lógico de regulación, ni va de lo general a lo particular, pues luego de iniciar el tratamiento del ejercicio de las actividades mineras en el Capítulo IV, interrumpe dicha regulación para abordar la reserva del Estado y la comercialización minera en los Capítulos V y VI, retomando posteriormente la regulación de las actividades mineras en los Capítulos VII y VIII.

Desde una perspectiva metodológica, hubiese resultado más coherente desarrollar primero el régimen de reserva estatal, luego el régimen integral de las actividades mineras y sus modalidades de ejercicio y, finalmente, la comercialización de los minerales.

A ello se añade que la regulación de las distintas modalidades de ejercicio de la actividad minera aparece dispersa en diversos capítulos de la ley. Así, la pequeña, mediana y gran minería se regulan en el Capítulo XI, mientras que la minería artesanal y las brigadas mineras se desarrollan separadamente en los Capítulos XII y XIII. Esta fragmentación dificulta la comprensión sistemática del régimen jurídico aplicable a cada modalidad de explotación minera y evidencia una técnica legislativa poco uniforme en la organización interna de la ley.

5.2 Tipos de actividades mineras

El numeral 4 del artículo 8 de la LOM define a la actividad minera como "*las actividades Primarias, Conexas y Auxiliares a la minería, realizadas en la República Bolivariana de Venezuela*". A continuación desglosaremos algunas consideraciones sobre cada una de ellas.

5.2.1. Actividades primarias

La LOM define a las actividades primarias de minería como "*aquellos macro procesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán las siguientes: Prospección, exploración y explotación de minas y yacimientos*" (artículo 8, num. 3).

Esta definición es expandida en el artículo 42, el cual establece:

> ***Artículo 42. Actividades primarias y fases de la minería.*** *Se consideran actividades primarias de la minería, los procesos orientados a la investigación, detección, delimitación geométrica y volumétrica de yacimientos minerales y la obtención de éstos y comprenden las siguientes fases:*
>
> ***1. Prospección:*** *Estudios de reconocimiento de la superficie por métodos directos, como la toma de muestras de rocas o material superficial para el estudio geoquímico y geológico, o indirectos como los sensores remotos, para la identificación de potenciales áreas a ser consideradas posibles yacimientos minerales.*
>
> ***2. Exploración:*** *Aplicación de técnicas geológicas, geofísicas y geoquímicas con el objetivo principal de localizar anomalías geológicas con propiedades de un depósito mineral que pueda ser explotado económicamente.*

3. Explotación: *Proceso que incluye un conjunto de operaciones orientadas a la extracción de minerales que yacen en el suelo o subsuelo del área que abarca el yacimiento autorizado.*

4. Producción: *Extracción efectiva del recurso mineral. Se considera parte del proceso de producción el diseño técnico del plan y la forma en que se va a remover el material del suelo y/o subsuelo.*

5. Arranque y Acarreo: *Remoción del material mineralizado y su traslado dentro del área operativa.*

Está prohibido realizar actividades primarias sobre poblaciones, cementerios y terrenos sagrados o religiosos, embalses, ríos y canales y áreas bajo régimen de administración especial de protección ambiental. El desarrollo de actividades mineras a menos de cien (100) metros de vías férreas, autopistas, carreteras, caminos, aeródromos, puentes u otras obras semejantes, requerirá el otorgamiento del permiso correspondiente por parte de la autoridad competente en cada caso, la cual deberá cumplir con las formalidades exigidas en la ley y demás normas aplicables (artículo 55).

El procedimiento previsto en la LOM para el ejercicio de las actividades primarias es el siguiente:

5.2.1.1. Fases de prospección y exploración (artículos 43-45)

Antes de iniciar la actividad exploratoria, el interesado deberá presentar ante el Ministerio de minas el plan de exploración del área y el plan de inversión para un período que no exceda las limitaciones de la ley, de acuerdo a los términos de referencia establecidos. Durante el período exclusivamente exploratorio o su prórroga, deberán presentarse informes de avances trimestrales, los cuales deberán cumplir con los requisitos y condiciones establecidas por el Ejecutivo Nacional (artículo 43).

El período exclusivamente exploratorio tendrá una duración que no excederá de seis (6) años, contados a partir de la obtención del otorgamiento del instrumento que autorice la actividad, de acuerdo con la naturaleza del mineral de que se trate y demás circunstancias pertinentes, según lo determine el Ejecutivo Nacional. Podrá ser prorrogado por lapsos no mayores a dos (2) años, sin que se exceda a dos (2) prórrogas. La prórroga deberá ser solicitada ante el Ministerio con competencia en materia de minas seis (6) meses antes del vencimiento del término otorgado (artículo 44).

Asimismo, los minerales obtenidos como producto de los trabajos de exploración podrán ser vendidos, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, y quedarán sujetos a los pagos correspondientes aplicables en la fase de explotación (artículo 45).

5.2.1.2. Fase de explotación, producción, arranque y acarreo (artículos 46-54)

El interesado presentará ante el Ministerio con competencia en materia de minas los requisitos necesarios para iniciar la fase de explotación. La solicitud de explotación será publicada en la página web del Ministerio con competencia en materia de minas (artículo 46).

A partir de la publicación de la solicitud, comenzará a correr un lapso de treinta (30) días continuos para que el interesado que "*sienta vulnerados sus derechos*", pueda hacer oposición a la aprobación de los planos presentados. Independientemente de que se plantee alguna oposición, el Ministerio con competencia en materia de minas ordenará que las irregularidades que pudiere adolecer la solicitud, sean subsanadas dentro de un lapso no mayor de noventa (90) días continuos, contados a partir del vencimiento del lapso anterior (artículo 47).

Sobre este punto, pensamos que el legislador debió prever un criterio de legitimación activa para la interposición de la oposición basado en el interés procesal y no en el sentimiento de vulneración de un derecho, dado que esta amplitud puede prestarse a abusos y dilaciones injustificadas.

El artículo 48 de la LOM establece los siguientes documentos como requisitos que deben ser consignados ante el Ministerio de minas para iniciar la fase de explotación:

1. Escrito de solicitud de inicio de la fase de explotación.

2. Fianzas ambientales y fianza de fiel cumplimiento.

3. Plan de mitigación progresiva de daño ambiental y Plan de cierre de minas.

4. Certificado de Registro Único Minero (RUM) vigente.

5. El estudio de factibilidad técnico-financiero.

6. El estudio de impacto ambiental y sociocultural.

7. Los resultados de estudios exploratorios.

8. Estimación de recursos y reserva minerales.

9. Plan de desarrollo y explotación.

Una vez recibida la documentación, el Ministerio de minas contará con un lapso de treinta (30) días continuos para analizarla e informar al interesado su opinión técnica, a los fines que se realicen los correctivos y sean subsanados en la oportunidad que previamente establezca el órgano rector o se efectúe en el lapso de treinta (30) días calendario, la Resolución en la cual dispondrá el permiso de explotación que indicará las unidades parcelarias comprendidas en el contrato de concesión, que serán escogidas por el concesionario para la explotación.

l permiso de explotación deberá ser protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro de la Circunscripción de ubicación de la concesión, dentro de los treinta (30) días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial. Así mismo, se le entregará al concesionario copia certificada del plano general y de los planos de las parcelas escogidas (artículo 48).

También establece que si un concesionario tuviere un grupo de concesiones, todas ellas se considerarán en explotación, cuando desde una misma instalación, se estuviere ejerciendo la actividad minera (artículo 49).

Antes de iniciar la explotación, el interesado presentará una fianza de fiel cumplimiento del plan de desarrollo y explotación, librada por instituciones financieras o empresas de seguro de reconocida solvencia y debidamente inscritas ante la Superintendencia nacional respectiva, hasta por un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos promedios estimados de las ventas anuales. Esta fianza será renovada y actualizada cada año (artículo 51).

Una vez culminada la fase exclusivamente exploratoria en el área otorgada en concesión, deberá iniciarse la fase de explotación. La explotación no podrá ser paralizada sino por causa justificada y por un lapso no mayor de seis (6) meses, excepto en circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, que deberán ser comunicadas al Ministerio de minas, quien decidirá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sin embargo, durante el lapso de la paralización, el titular del derecho continuará realizando las actividades y trabajos necesarios para la preservación de los mismos (artículo 52).

La explotación tendrá una duración que no excederá de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su habilitación, pudiendo prorrogarse su duración por dos períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el sujeto de aplicación, solvente en sus obligaciones con la República, con seis (6) meses de antelación al vencimiento del período inicial concedido (artículo 53).

Cuando en el curso de una explotación se invadiere una concesión ajena, el Ministerio de minas dispondrá que el valor bruto del mineral extraído de ésta se repartirá por mitad con el colindante; pero si se probare que el concesionario invasor no procedió de buena fe, pagará al colindante perjudicado el doble del valor de lo extraído, de acuerdo con la normativa que para regular estas situaciones dicte el mencionado órgano rector (artículo 54).

Posteriormente, la LOM prohíbe el uso de sustancias nocivas al ambiente, las cuales serán establecidas mediante Resolución por el Ministerio con competencia en ambiente (artículo 50).

5.2.2 Actividades Conexas o Auxiliares (artículo 56-59)

La LOM define a las actividades conexas de minería como "*las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, correspondiendo a las siguientes: Procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral*" (artículo 8, num. 2).

En cuanto a las actividades auxiliares estas son definidas como "*las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: Elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos*". (artículo 8, num. 1).

Pese a distinguir conceptualmente una de otra actividad, el desarrollo posterior de la misma Ley las regula como un mismo tipo de actividad. En efecto, el artículo 56 establece:

> ***Artículo 56. Actividades conexas o auxiliares a la minería.*** *Las actividades conexas o auxiliares de la minería. procesos complementarios que facilitan la gestión y comercialización del recurso mineral, tales como:*
>
> ***1. Procesamiento:*** *Transformación del mineral extraído mediante técnicas físicas o químicas para mejorar su calidad y valor comercial. El primer paso de la faena de procesamiento es la molienda, el secado, la mezcla y la homogeneización del material arrancado y acarreado en la fase de producción.*

2. Concentración y Beneficio: *Parte final del procesamiento y comprende las labores de purificación, concentración, fundición y transformación.*

3. Tenencia: *Posesión legal del mineral extraído.*

4. Transporte y circulación: *Comprende la movilización del mineral desde el sitio de extracción hasta su destino final, plantas de procesamiento, centros de acopio o mercados.*

5. Almacenamiento: *Es el resguardo temporal del mineral en condiciones adecuadas.*

6. Comercialización: *Comprende la identificación de oferta y demanda, negociación, logística y venta, incluyendo estrategias de mercado, análisis del mercado futuro y coordinación de procesos como embalaje, certificación, transporte y documentación de exportación.*

Estas actividades estarán sujetas a la vigilancia, supervisión, inspección y control de la SUNAMIN y a la normativa establecida por el Ejecutivo Nacional y demás disposiciones que regulen la materia (artículo 57). En este punto vale advertir que la única actividad conexa o auxiliar que tiene un desarrollo legislativo específico en la LOM es la comercialización -que será desarrollada más adelante-, de manera que entendemos que el reglamentista se encargará de regular el resto de las actividades mineras conexas.

La LOM aclara que para el ejercicio de las actividades conexas o auxiliares de minería se requerirá una licencia expedida por el Ministerio con competencia en materia de minas, sujeta al pago de la tarifa que establezca mediante Resolución.

A su vez, quienes ejerzan actividades mineras autorizadas de exploración y extracción de mediana o gran minería, que requieran ejecutar alguna de las actividades establecidas en el artículo 56, a los fines de cumplir con su plan de desarrollo y explotación, no requerirán Licencia de actividades conexas o auxiliares (artículo 58).

Por último, la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas, no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería (artículo 59).

5.3. Títulos habilitantes para el ejercicio de las actividades mineras

La LOM regula tres títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad minera primaria, independientemente de si se trata de personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras: (i) Concesión Minera, (ii) Contrato Minero y (iii) Licencia Minera.

Además, el artículo 60 de la LOM establece que:

> ***Las concesiones y los contratos mineros*** *que otorgan autorización para el ejercicio de las actividades primarias de exploración o de explotación, son transferibles, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas (…)*
>
> *Los operadores mineros no podrán transferir los mencionados contratos o concesiones, en caso de seguridad nacional, incapacidad técnica financiera del beneficiario de la transferencia, cuando el derecho a transferir esté en estado de caducidad, así como cuando existan elementos de convicción que indiquen operaciones de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo o delincuencia organizada. (énfasis añadido).*

Debe advertirse que la LOM mantiene una distinción técnicamente imprecisa entre la concesión minera y el contrato minero, tratándolos como figuras autónomas e independientes, cuando desde una perspectiva jurídico-administrativa la concesión constituye, en esencia, una modalidad de relación contractual administrativa mediante la cual el Estado habilita temporalmente a un particular para el ejercicio de actividades vinculadas al aprovechamiento de bienes del dominio público.

En efecto, pese a que la ley define la concesión como un "contrato" y reconoce que su contenido se formaliza mediante un acuerdo suscrito con la República, posteriormente introduce la figura del "contrato minero" como un instrumento aparentemente distinto destinado a regular los derechos y obligaciones derivados del título concesional previamente otorgado, generando una dualidad conceptual que carece de suficiente claridad.

Dicho esto, el artículo 74 de la LOM prohíbe a los siguientes funcionarios obtener cualquiera de los tres títulos habilitantes: El Presidente de la República, Vicepresidente Ejecutivo, Vicepresidentes Sectoriales, Ministros y Viceministros, Diputados de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los Gobernadores y miembros de los Consejos Legislativos, Alcaldes,

Concejales, el Procurador General de la República, Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República, miembros del Consejo Nacional Electoral, los funcionarios de los Ministerios con competencia en materia de minas y ambiental, los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos o de Empresas del Estado o Públicas.

Además, el Ejecutivo Nacional podrá expandir esta lista cuando así lo justifique. Estas prohibiciones afectarán también al cónyuge, concubino y a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad de los funcionarios indicados. Aquellos afectados por estas prohibiciones no podrán participar como accionistas o asociados en cooperativas o sociedades mercantiles para adquirir títulos mineros, hasta que no hayan transcurrido cinco (5) años desde el cese del ejercicio de su cargo.

5.3.1 Concesión minera

5.3.1.1. Consideraciones generales

Las concesiones mineras y, en general, para la explotación de recursos naturales, está prevista en el artículo 113 de la Constitución que dispone que "*(...) Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público*"

En concreto, en relación con la materia minera, la Constitución establece que es de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional "*El régimen y Administración de las minas e hidrocarburos* [y que] *El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido*" (artículo 156, numeral 16 de la Constitución).

De la precitada disposición constitucional pueden extraerse dos consecuencias: en primer lugar, tratándose de una competencia atribuida al Poder Nacional, corresponderá a la Asamblea Nacional legislar en dicha materia (art. 187, numeral 1°); en segundo término, el constituyente estableció una limitación precisa en relación con la temporalidad de la concesión; en consecuencia, será tarea del legislador establecer las limitaciones dentro de las cuales el Ejecutivo podrá otorgar en concesión el derecho a ejecutar actividades mineras.

A nivel legal, la LOM define a la concesión minera como "*(...) el contrato que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales propiedad de la República*

Bolivariana de Venezuela existentes en un área determinada, de manera temporal, dentro de los límites geográficos determinados en un contrato" (artículo 8, numeral 5).

Concretamente, cuando se trate de actividades primarias de exploración y explotación, las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras interesadas en ejecutarlas, deberán obtener una concesión minera (artículo 61 LOM,).

De modo que se regula por contrato suscrito por la República a través del Ministerio de minas, el cual otorga derechos exclusivos para explorar, explotar y comercializar minerales en un área. En el marco del contrato de concesión podrán señalarse los permisos que se otorgarán para el ejercicio de las actividades mineras objeto de la concesión, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para tal fin y de acuerdo con los términos pactados (artículo 61).

Las concesiones mineras si bien confiere derechos reales sobre las minas, ello no implican propiedad alguna sobre el yacimiento o el suelo donde éste se encuentra. Las concesiones mineras pueden ser objeto de hipoteca y otros negocios jurídicos lícitos autorizados por la Ley y conforme a los lineamientos dispuestos por el Ejecutivo Nacional (artículo 60). Asimismo, los desmontes, escoriales, colas, relaves, estériles de minas y, todo aquello destinado a la concesión, son parte integrante de la misma y siguen el destino de ésta.

Cuando el concesionario sea una empresa pública nacional, la República podrá autorizar en el contrato de concesión que subrogue, total o parcialmente, sus derechos como concesionario a un tercero, público o privado, en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional y la normativa que dicte el Ministerio con competencia en materia de minas.

Todo contrato de concesión minera debe remitirse a la Procuraduría General de la República para su aprobación (artículo 61). Sin embargo, no queda claro cuándo deberá ser remitido ni el lapso en el que la Procuraduría General de la República deberá responder.

5.3.1.2. Duración (artículo 65), Ámbito espacial y extensión horizontal de la concesión minera (artículo 66), minerales no incluidos (artículos 30 y 66) e indivisibilidad (artículo 67)

La concesión no excederá de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su publicación en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, pudiendo prorrogarse su duración hasta por dos (2) períodos

sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el concesionario al Ministerio de minas.

La solicitud de prórroga deberá ser interpuesta por el concesionario solvente con la República antes de los seis (6) meses de su vencimiento y habiendo cumplido la normativa que, al efecto, dicte el Ministerio de minas, el cual decidirá en un lapso de seis (6) meses la procedencia de la prórroga. Si transcurren los seis meses y no se emite la resolución respectiva o el particular no es debidamente notificado de la decisión, se entenderá otorgada la prórroga, por lo que se trata de un supuesto de silencio administrativo positivo.

De acuerdo con el artículo 66 de la LOM, el ámbito espacial de la concesión minera es un volumen piramidal, cuyo vértice es el centro de la tierra y su límite exterior es una poligonal en la superficie, cuyos vértices y linderos se establecen utilizando el sistema que determine el Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar.

La extensión horizontal de la concesión estará determinada por poligonales creadas por puntos fijos y líneas de preferencia rectas sobre la superficie terrestre y cuya unidad de medida superficial será la hectárea (ha). Una concesión podrá tener una extensión máxima de un lote minero o lo que es igual a doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha). No se podrán otorgar lotes en concesión a un solo titular sobre más de veinticuatro (24) unidades parcelarias, o el equivalente a dos (2) lotes.

En casos especiales y cuando así convenga al interés nacional, la Presidenta o el Presidente de la República, podrá autorizar el otorgamiento en concesión de lotes con una superficie mayor a la descrita.

Cuando en el ámbito espacial de una concesión, el Ejecutivo Nacional estuviese dispuesto a otorgar actividades mineras sobre minerales no previstos en la concesión, el concesionario original tendrá derecho preferente para obtener una concesión sobre esos nuevos minerales, previo cumplimiento de las condiciones establecidas para el mineral no previsto.

Es importante considerar que la LOM obliga al concesionario a notificar al Ministerio competente acerca del hallazgo de minerales sobre los que no se extendía su concesión. Dichos minerales no se considerarán como otorgados bajo el título minero respectivo y en tal sentido el Ministerio podrá otorgarlos en concesión; el concesionario actual tendrá un derecho preferente (artículo 30).

Asimismo, el artículo 67 establece:

> ***Artículo 67. Indivisibilidad del contrato de concesión minera.*** *El contrato de concesión minera es indivisible y, por tanto, los actos jurídicos que de alguna manera pudieran afectar el contrato de concesión, deberán respetar su indivisibilidad. Los traspasos parciales no surtirán efecto respecto al Estado, pero quedan a salvo de esta disposición, los traspasos que versen acerca del derecho proindiviso de los cotitulares, cuyos cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones previstas en el contrato de concesión.*

De manera que la disponibilidad propia de la concesión como derecho real no exime al concesionario del cumplimiento del contrato respecto del Estado.

5.3.1.5. Procedimiento de obtención de concesiones mineras

El artículo 62 de la LOM establece que las personas interesadas en obtener una concesión minera dirigirán al Ministerio de minas una solicitud que contenga:

> *(…)* ***1.*** *Documento donde manifieste su intención.*
>
> ***2.*** *Identificación de la o el solicitante con indicación de su domicilio, nacionalidad, estado civil y carácter con que actúa. Si éste fuere una sociedad mercantil, su nombre o razón social, su domicilio, el lugar y datos de su constitución. En el caso de una empresa extranjera deberá cumplir las formalidades establecidas en la Ley.*
>
> ***3.*** *Indicación de la clase de mineral o los minerales, superficie aproximada y los linderos del área solicitada, ubicación geográfica acompañada del croquis del área solicitada, debidamente firmado por un ingeniero de minas, geodesta, agrimensor o cualquier otro profesional legalmente autorizado para ello.*
>
> ***4.*** *Indicación de la titularidad del terreno si es baldío, ejido o de propiedad particular, sus colindantes, y en el último caso, expresar el nombre del propietario.*
>
> ***5.*** *Comprobar su capacidad técnica, económica y financiera.*
>
> ***6.*** *Ventajas especiale s que se ofrezcan a la República.*

Una vez consignada la solicitud de concesión, dentro de los treinta (30) días continuos siguientes de presentada la solicitud de concesión minera,

en el supuesto que hubiere habido oposición o esta haya sido denegada, se evaluará la solicitud y se someterá a la consideración de la Ministra o Ministro con competencia en materia de minas, quien la admitirá o rechazará. Este lapso podrá ser prorrogado por un período no mayor de quince (15) días continuos. Transcurrido el lapso para decidir, sin que hubiere respuesta de parte del Ministerio de minas, se entenderá que la solicitud fue rechazada de pleno derecho (artículo 63).

En caso de que sea admitida la solicitud mediante Resolución del Ministerio de minas, esta se publicará en la Gaceta Oficial. Dentro de un lapso de veinte (20) días continuos siguientes a la fecha de su publicación, se abrirá un lapso de oposición de la decisión, para que cualquier interesada o interesado que se considere afectado en su derecho, presente su oposición.

Podrán oponerse al otorgamiento de la concesión quienes tengan una concesión otorgada en la misma área; o pudieren resultar invadidos parcialmente en dicha área, de otorgarse la concesión solicitada.

Además, en caso que se presentare oposición, se tramitará de conformidad con el procedimiento que establezca el Ejecutivo Nacional. Esta disposición supone un riesgo, ya que deja en manos del ejecutivo la determinación del procedimiento administrativo triangular.

De no haberse presentado oposición o cuando fuere declarada sin lugar, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, podrá suscribir en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, el contrato de concesión minera, verificando previamente el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en esta Ley.

5.3.1.4. Extinción y revocatoria de concesiones mineras

La extinción es el hecho que da por terminada la concesión minera, esta puede ocurrir por medios regulares (vencimiento del término o renuncia del beneficiario) o por medios irregulares, derivados de las infracciones cometidas por el beneficiario, en cuyo caso deberá ser declarada la revocatoria y subsecuente extinción a través de un acto administrativo del Ministerio de minas.

El artículo 68 de la LOM establece las siguientes causales para la extinción de las concesiones mineras:

> ***1.*** *Por el vencimiento del término para el cual fueron otorgadas, sin necesidad de pronunciamiento alguno.*

__2.__ Por renuncia que haga la beneficiaria o el beneficiario mediante escrito, consignado ante el Ministerio con competencia en materia de minas.

__3.__ Por la declaratoria de __caducidad__ de la concesión en los supuestos establecidos en esta Ley.

La extinción de la concesión minera, por cualquier motivo, no libera al concesionario de las obligaciones causadas hasta el momento de la extinción (énfasis añadido).

Cuando el numeral 3 del artículo 68 se refiere a "caducidad", realmente se refiere a "revocatoria". Esto debido a que el proyecto de Ley hacía referencia a la caducidad en el artículo 69, cuya terminología fue apropiadamente cambiada a "revocatoria".

Por su parte, el artículo 69 establece:

__Artículo 69.__ Revocatoria __de las concesiones mineras.__ Son causales de revocatoria y, por tanto, de extinción de las concesiones mineras:

__1.__ Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en esta Ley.

__2.__ Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en esta Ley.

__3.__ La paralización injustificada de la explotación por el lapso de seis (6) meses.

__4.__ La falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de las obligaciones pecuniarias, tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución correspondiente, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.

__5.__ Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, económico y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables.

__6.__ El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República.

7. Incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en esta Ley.

8. *Cualquier otra causal expresamente prevista en el contrato minero o en la habilitación respectiva.*

A fines de determinar la procedencia de una revocatoria, el Ministerio de minas iniciará un procedimiento administrativo tendente a determinar el incumplimiento o la situación de conformidad de las obligaciones asumidas por la concesionaria. Para ello, contará con diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para que la concesionara presente los descargos. Vencido el lapso, transcurrirá un plazo de seis días hábiles para la promoción de pruebas y otro de cuatro (4) días hábiles para su evacuación.

Concluido lo anterior, el Ministerio de minas tomará una decisión definitiva dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, determinando si se verificó alguna de las causales del artículo 69 de la LOM.

En caso de ser procedente, la revocatoria de la concesión minera será declarada por el Ministro mediante Resolución, la cual será notificada a través de los medios electrónicos establecidos en el contrato de concesión para las notificaciones. Esta decisión deberá publicarse en la página web del Ministerio de minas.

5.3.2. Contrato minero (artículos 71-72)

Una vez otorgado el título (concesión), el Ministerio suscribirá contratos mineros con los titulares de derechos mineros, con el objeto de establecer los derechos y obligaciones que del mencionado título se deriven. Los contratos mineros están sujetos a las regulaciones establecidas en la Ley o por el Ejecutivo Nacional. (artículo 71).

Antes hemos referido a la inconsistencia conceptual introducida por el legislador al distinguir entre la concesión minera y el contrato minero como categorías autónomas y sucesivas.

Consideremos que el propio artículo 8, numeral 5, define expresamente la concesión minera como "*el contrato que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación*", mientras que el artículo 61 dispone que la concesión se materializa mediante un contrato suscrito por la República a través del Ministerio competente. Sin embargo, posteriormente, el artículo 71 introduce nuevamente la figura del "contrato minero", señalando que, una vez otorgado el título minero, el Ministerio

suscribirá contratos mineros con los titulares de derechos mineros para establecer los derechos y obligaciones derivados del mencionado título.

Esta construcción genera una dualidad conceptual difícil de justificar técnicamente, pues pareciera escindir artificialmente el título habilitante de la relación contractual que le sirve de soporte jurídico, cuando ambos integran una misma institución: la concesión como modalidad de relación contractual administrativa mediante la cual el Estado habilita a un particular para el aprovechamiento temporal de bienes del dominio público.

La confusión introducida por el legislador no es menor, habida cuenta de que genera una importante incertidumbre respecto de la naturaleza jurídica de cada instrumento, especialmente en relación con el momento en que nace el derecho minero, el alcance de la estabilidad contractual, la aplicabilidad de las prerrogativas exorbitantes de la Administración y el régimen de modificación unilateral del vínculo.

Más aún, la ley termina utilizando indistintamente las expresiones "concesión", "contrato de concesión" y "contrato minero", sin delimitar claramente si se trata de actos administrativos complejos, contratos administrativos especiales o títulos habilitantes diferenciados.

Comoquiera que sea, las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales que sean titulares del derecho minero podrán suscribir "contratos de operaciones mineras con particulares, para el desarrollo de actividades primarias, sin que esto signifique la cesión del título minero que ejerce y podrá procederse según lo previsto en el artículo 38 de esta Ley[29], encontrándose sujetos a las obligaciones impositivas que correspondan.

Todo contrato de operaciones mineras debe ser autorizados por el Ministro de minas. Asimismo, siempre que el contrato de operaciones mineras contemple desarrollar proyectos de minería a gran escala, deberá ser remitido a la Procuraduría General de la República para su revisión.

---

[29] LOM. Artículo 38. "En los contratos de comercialización que se suscriban para operaciones mineras conjuntas entre los sujetos autorizados en los numerales 1 al 4 del artículo 5 de esta Ley, podrá acordarse para cada una de las partes una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales extraídos susceptibles de comercialización.

Cuando se prevea la participación conjunta en los términos que anteceden, los volúmenes que correspondan a cada parte serán comercializados directamente por estas, salvo que hubieren pactado expresamente y por escrito algo distinto".

Una vez más, no aclara en qué oportunidad deberá ser presentado el contrato a fines de ser revisado.

5.3.2.1. Del equilibrio económico financiero

El legislador añadió consideraciones relacionadas con el equilibrio económico financiero de los contratos mineros en la parte *in fine* del artículo 71 que no formaban parte del proyecto de Ley.

En primer lugar, los contratos celebrados para el ejercicio de actividades primarias mantendrán los equilibrios económicos financieros originalmente pactados, así como aquellas condiciones favorables para las partes, las cuales deben preservarse durante la vigencia del acuerdo.

De manera incluso más relevante, establece lo siguiente:

> *(…) Cuando posterior a la suscripción de los contratos mineros, se produzcan modificaciones de orden tributarias, que afecten negativamente los fines económicos del acuerdo, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de minas,* ***realizará los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio económico, pudiendo modificar porcentajes de regalías, tributos, tarifas, plazos contractuales, mecanismos de compensación, y todas aquellos términos necesarios para restituir las condiciones económicas que habrían tenido las partes de no haberse producidos dichas modificaciones*** *(énfasis añadido).*

Esta disposición es de importancia fundamental para la seguridad jurídica, dado que les asegura a los contratistas que las condiciones de equilibrio económico no cambiarán posteriormente por caprichos tributario del Estado, además de brindarle mayor certeza del riesgo al que se somete cuando se involucra con la actividad minera.

Además, el artículo 72 de la LOM dispone que en los contratos mineros, las notificaciones legales deberán efectuarse a través de los medios electrónicos o telemáticos que señalen las partes.

5.3.3. Licencia minera

Para el ejercicio de las actividades primarias de minería en pequeña escala es necesaria la obtención de una licencia minera, la cual se otorga a título precario y, en consecuencia, no confiere derechos reales, por lo que no podrá ser enajenada, gravada, arrendada, traspasada, ni cedida. En cualquier caso, la licencia estará sometida al cumplimiento de las obligaciones de la LOM y los requisitos previstos por el Ejecutivo Nacional (artículo 73).

Nótese que, de acuerdo a la configuración normativa de la LOM, la licencia minera un régimen jurídico sustancialmente distinto al de la concesión minera. Mientras la concesión configura un verdadero derecho administrativo de aprovechamiento sobre bienes del dominio público, dotado de relativa estabilidad jurídica, transmisibilidad y contenido patrimonial, la licencia minera se concibe expresamente como un título precario, esencialmente revocable y carente de derechos reales.

Esta diferenciación pone de manifiesto que el legislador reservó el régimen concesional para proyectos de mayor escala, inversión y complejidad técnica, mientras que sometió la pequeña minería a un esquema administrativo más flexible, discrecional y sujeto a mayores potestades de control por parte de la Administración.

5.4. Modalidades para el ejercicio de la actividad minera

El artículo 79 de la LOM establece tres (3) formas de actividad minera primaria en función de su escala: (i) Gran Minería, (ii) Mediana Minería y (iii) Pequeña Minería. Para someter un área al régimen de la Gran, Mediana o Pequeña Minería, el Ministerio con competencia en materia de minas, tomará en cuenta las inversiones iniciales, las características, la magnitud del yacimiento y el mineral a ser explotado.

Estos criterios de clasificación por escalas es una terminología utilizada en gran parte de las normativas mineras de los Estados iberoamericanos, sin embargo, supone una innovación respecto a lo comprendido en la LM y el DLOME.

Asimismo, la LOM estipula que los proyectos mineros en pequeña, mediana o gran escala, podrán contar con el financiamiento de instituciones bancarias y del mercado bursátil, públicas o privadas, para lo cual el Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la creación de políticas públicas a tales efectos.

Las características, requisitos, condiciones, proyectos mineros, otorgamiento, renovación, prohibiciones y procedimientos, así como cualquier otra disposición relativa a la Gran, Mediana o Pequeña serán reguladas por el Ejecutivo Nacional (artículo 79).

5.4.1. Gran Minería (artículo 82)

La Gran Minería es la actividad minera realizada por personas naturales o jurídicas, orientada al ejercicio de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder al máximo establecido en esta Ley, con una capacidad de procesamiento mayor a

cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas diarias de material primario (artículo 82).

5.4.2. Mediana minería (artículo 81)

La Mediana Minería es la realizada por personas naturales o jurídicas, caracterizada por el uso mixto de mano de obra y capital, orientados a la ejecución de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de seis (6) Unidades Parcelarias (3.078 ha) y con una capacidad de arranque y acarreo de material minero mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas y menor a 4.400 toneladas por día.

La LOM no establece explícitamente si la mediana minería se regirá a través de concesión o licencia minera, sin embargo, dado que el legislador lo especificó en el caso de la pequeña minería, en ausencia de aclaratoria, interpretamos que le resulta aplicable la concesión minera.

5.4.3. Pequeña minería (artículo 80)

La Pequeña Minería es la escala de producción racional y sustentable realizada por personas naturales o jurídicas para la ejecución de la actividad primaria dentro de un área que no podrá exceder de veinticinco hectáreas (25 ha), con una capacidad de procesamiento comprendida entre una (1) y no mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas diarias de material.

El derecho de explotación para la Pequeña Minería se deriva de la obtención de la Licencia Minera, la cual constituye un título precario y, en consecuencia, no confiere derechos reales, por lo que no podrá ser enajenado, gravado, arrendado, traspasado ni cedido.

La Licencia Minera para la Pequeña Minería tendrá una duración que no excederá de diez (10) años, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, pudiendo prorrogarse su duración por períodos sucesivos no mayores de cinco (5) años, si así lo solicitase el titular de la autorización antes de los seis (6) meses del vencimiento del período inicial o la prórroga, sin que las prórrogas puedan exceder el período originalmente otorgado. Para solicitar dicha prórroga, el titular de la Licencia Minera debe estar solvente en sus obligaciones con la República.

La licencia minera que autorice la actividad minera a pequeña escala, establecerá las condiciones mediante las cuales se llevará a cabo la actividad y estará sujeta a las regulaciones de la LOM que le sean aplicables.

5.4.3.1. Modalidades de ejercicio de la pequeña minería

La nueva ley regula la minería artesanal y a las brigadas mineras, instituciones bajo las cuales las personas naturales pueden ejercer actividades mineras primarias de pequeña escala. Las brigadas mineras se constituyen en una herramienta que permite a comunidades la explotación minera organizada por grupos, otorgándoles determinados beneficios e incentivos.

a) Minería artesanal (artículos 83-84)

La Minería Artesanal es la actividad personal y directa en la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al medio ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana, que posean una Licencia Minera y hayan suscrito un contrato minero (artículo 83).

El ejercicio de la Minería Artesanal sigue sometido al pago de los tributos aplicables (artículo 84), sin embargo, queda exenta de la obligación de solicitud de Guía de Circulación para el mineral oro, hasta por la cantidad que establezca el Presidente de la República, el cual no podrá superar la cantidad de treinta (30) gramos de peso bruto.

b) Brigadas mineras (artículos 85-87)

Asimismo, las personas naturales que ejercen la Minería Artesanal podrán asociarse en Brigadas Mineras, previa autorización del Ministerio de minas, con el propósito de ejecutar actividades de Pequeña Minería organizadamente, mediante Licencia Minera, dentro de un área específica y para el aprovechamiento racional y económicamente rentable de los minerales.

El artículo 85 obliga al Ministerio de minas a publicar en su portal web un informe nacional de los permisos que son de cumplimiento obligatorio para las Brigadas Mineras.

Estas tendrán una duración de seis (6) años contados a partir de la fecha de emisión de la Licencia Minera, pudiendo prorrogarse por períodos sucesivos no mayores de tres (3) años hasta un máximo de seis (6) años, si así lo solicitase el interesado dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del período inicial y le sea otorgada la prórroga por el Ministerio de minas.

En cuanto a la constitución de las Brigadas Mineras, el artículo 16 de la LOM establece los siguiente:

> *Las personas que pretendan constituirse en Brigadas Mineras, deberán hacer la solicitud de la Licencia Minera por ante el Ministerio con competencia en materia de minas. La solicitud debe estar acompañada del proyecto minero que justifique las ventajas que se deriven de la formación de la Brigada Minera, con expresión de las condiciones técnicas, económicas y la repercusión ambiental y social de la misma; proyecto del documento que establezca las condiciones pactadas entre los integrantes; completar la solicitud de la Licencia Minera que regula la forma societaria adoptada y los planos del área que pretenden desarrollar.*
>
> *Las Brigadas Mineras adquieren la personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el Registro Público correspondiente a la jurisdicción donde ejerzan la actividad minera autorizada.*
>
> *De manera que las Brigadas Mineras deberán adoptar una forma societaria y cumplir con los requisitos de solicitud de la Licencia Minera, y solo adquirirán personalidad jurídica una vez que su acta constitutiva sea protocolizada en el Registro Público correspondiente a la jurisdicción en la que se haya autorizado que ejerzan la actividad minera.*

Un detalle a destacar en la LOM de 2026 fue la intención del legislador de incentivar el ejercicio de la pequeña minería a través de beneficios y estímulos para las Brigadas Mineras. En este aspecto, en artículo 87 establece lo siguiente:

> ***Artículo 87.*** *Las brigadas mineras registradas, podrán acceder a los siguientes estímulos y beneficios*
>
> ***1. Estímulos Tributarios:*** *El Ministerio con competencia en materia de minas tramitará las solicitudes para la exoneración, total o parcial, del pago de impuestos nacionales.*
>
> *2. Financiamiento: El Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la adopción de políticas públicas, a efecto de que las instituciones del sector bancario, públicas y privadas, establezcan productos y servicios con condiciones favorables en el plazo, tasa y periodos de gracia.*

3. Capacitación: El Ministerio con competencia en materia de minas, coordinará con instituciones educativas, públicas y privadas, para impartir cursos que promuevan en los sujetos de aplicación beneficiados, la conservación ecológica y el mejor aprovechamiento en la extracción de los minerales.

5.5. Actividad de comercialización minera

La comercialización es una actividad conexa o auxiliar a la Minería que comprende la identificación de oferta y demanda, negociación, logística y venta, incluyendo estrategias de mercado, análisis del mercado futuro y coordinación de procesos como embalaje, certificación, transporte y documentación de exportación (numeral 6 del artículo 56).

La regulación de la comercialización minera constituye una de las manifestaciones más evidentes del tránsito parcial desde un modelo de monopolización estatal hacia un esquema de supervisión, control y preferencia estatal.

En efecto, recordemos que bajo el régimen previsto en el DLOME de 2015, el oro obtenido de cualquier actividad minera debía ser vendido y entregado obligatoriamente al Banco Central de Venezuela, configurándose un verdadero monopolio estatal de comercialización sobre este mineral estratégico. La LOM de 2026 modifica sustancialmente este esquema, sustituyendo la obligación de entrega exclusiva por un derecho preferente de compra a favor del Banco Central de Venezuela.

5.5.1. Participación en los volúmenes comercializados

En los contratos que se suscriban para operaciones mineras conjuntas entre los sujetos autorizados en los numerales 1 al 4 del artículo 5 (Empresas Públicas o sus filiales, empresas mixtas con participación estatal mayoritaria o minoritaria y las empresas privadas autorizadas) podrá acordarse de que cada parte reciba una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales extraídos susceptibles de comercialización.

El artículo 38 añade una disposición en extremo relevante, "*(...) Cuando se prevea la participación conjunta en los términos que anteceden, los volúmenes que correspondan a cada parte serán comercializados directamente por estas, salvo que hubieren pactado expresamente y por escrito algo distinto*", de manera que permite a los operadores privados que establezcan contratos conjuntos con empresas estatales la comercialización propia del porcentaje que le corresponde.

5.5.2. Derecho preferente del Banco Central de Venezuela para la compra de Oro

De forma similar a lo establecido en el artículo 31 del DLOME, el artículo 37 de la LOM otorga al Banco Central de Venezuela el derecho preferente para la compra del mineral Oro que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera ejercida en el territorio nacional, el cual debe ser ofertado a través del Ministerio de minas, con base a los mecanismos de participación en la producción nacional y disponibilidad del recurso mineral, que se establezcan para tales fines.

En este sentido, el Banco Central de Venezuela contará con cinco (5) días hábiles para adquirir el Oro, en condiciones competitivas de acuerdo al mercado. Habiendo transcurrido el lapso, se entenderá desestimada la compra, para lo cual será autorizada la comercialización por el Ministerio con competencia en materia de minas, a terceros interesados, nacionales o internacionales, en los términos que se establezcan.

De allí que, a diferencia con lo dispuesto en el DLOME, no existe una obligación de venta y entrega al Banco Central de Venezuela del oro obtenido por cualquier actividad minera, en su lugar, solo le atribuye un derecho de preferencia para la compra del oro, ante su negación o falta de pronunciamiento, el particular quedará autorizado por el Ministerio de Minas para comercializar ante terceros nacionales o extranjeros en los términos que establezca.

5.5.3. Autorización para la comercialización de Oro por parte de personas no operarias

Las personas que no se dediquen a las actividades mineras pero que pretendan exportar oro deberán ser autorizados por el Ministerio de Minas, el cual podrá establecer un pago de hasta el cinco por ciento (5%) del peso fino correspondiente a la cantidad total de mineral objeto de exportación, a ser pagado en especie o su equivalente en dinero (artículo 39).

5.5.4. Comercialización externa de los minerales estratégicos

De acuerdo con el artículo 40 "*El ministerio con competencia en materia de minas, conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, establecerán los lineamientos para la comercialización externa del oro, para lo cual deberán cumplir con lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable a la materia*", sin embargo, considero que este puede ser un error en la redacción del artículo, dado que se limita a la mención

del oro, siendo que el artículo está titulado como "*Lineamientos para la comercialización externa de los **minerales estratégicos***" (énfasis añadido).

Esta interpretación estaría en concordancia con lo establecido en el artículo 34, según el cual "*La declaratoria de un mineral como estratégico no excluye la posibilidad de que el mismo pueda ser objeto de **aprovechamiento** conforme a lo establecido en esta Ley, **salvo que exista o se establezca a favor del Estado, conforme las previsiones señaladas***" (énfasis añadido).

Por lo tanto, la LOM delega en el Ministerio de minas, conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, el establecimiento los lineamientos para la comercialización externa del oro y otros minerales estratégicos.

5.5.5. Exclusión de las joyas de uso personal

La LOM no aplicará a la adquisición de joyas de oro ni piedras preciosas para uso personal (artículo 41); aunque no lo diga explícitamente, debido a que esta disposición se encuentra en el Capítulo VI "*De la Comercialización*", también considero que la Ley no aplicará a la comercialización de estos bienes.

5.6. Derechos Complementarios. Servidumbre, Ocupación temporal y Expropiación (artículos 28-29)

La LOM establece que las servidumbres y la expropiación serán atendidas conforme a los procedimientos ordinarios de estas instituciones.

> ***Artículo 28. Ocupación temporal y expropiación.*** *Cuando sea estrictamente necesaria la ocupación temporal o la expropiación para poder realizar las actividades de la minería, la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras, remitirá la solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas, quien iniciará y **seguirá el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social**.*[30]
>
> *En caso de que el titular del ejercicio de la actividad minera, requiera utilizar bienes de terceros, deberá dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción del contrato, participarlo al Ministerio con competencia en materia de minas.*

[30] Sobre este tema Vid. en Badell Madrid, Rafael, *Régimen jurídico de la Expropiación en Venezuela,* Editorial Paredes, Caracas, 2014.

> ***Artículo 29. Servidumbres.*** *En caso de que la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras que le hubieren sido otorgadas conforme lo establecido en esta Ley, requiera la constitución de aquellas servidumbres que sean estrictamente necesarias a tal fin, se hará de acuerdo al ordenamiento jurídico aplicable. El Ministerio con competencia en materia de minas, coadyuvara a los medios alternativos de resolución de conflictos.*
>
> *Cuando sea estrictamente necesaria la ocupación temporal o la expropiación para poder realizar las actividades de la minería, la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras, remitirá la solicitud al Ministerio con competencia en*
>
> *En caso de que la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras que le hubieren sido otorgadas conforme lo establecido en esta Ley, requiera* ***la constitución de aquellas servidumbres que sean estrictamente necesarias a tal fin, se hará de acuerdo al ordenamiento jurídico aplicable****.*
>
> *El Ministerio con competencia en materia de minas, coadyuvara a los medios alternativos de resolución de conflictos (énfasis añadido).*

6. Régimen Impositivo

De conformidad con el artículo 94 de la LOM, el régimen tributario minero se estructura como un sistema que integra impuestos, tasas y contribuciones aplicables a toda la cadena de valor de la actividad minera regida en la ley.

En aspecto, el proyecto de Ley pretendió realizar una *reconfiguración general del régimen impositivo* aplicable a la industria minera, mediante la creación, novedosa en la legislación venezolana, de un sistema impositivo especial, unificado e integrado, organizado en torno a un único tributo sectorial, cuya alícuota máxima será de ***6%*** y que gravaría de forma transversal las actividades reguladas por la Ley.

Sin embargo, la unificación total del régimen impositivo comprendida en el proyecto no fue lograda del todo, dado que el artículo 98 de la LOM añadió un impuesto a las exportaciones de la producción sobre minerales críticos y tierras raras, así como habilitó al Presidente para regular un régimen tributario especial para los operadores que ejerzan actividades de aprovechamiento de minerales críticos y tierras raras.

De modo que el sistema impositivo regido por la LOM está compuesto de: (i) Impuesto a la minería, (ii) régimen impositivo especial para el aprovechamiento de minerales críticos y tierras raras, (iii) Impuesto a la exportación de productos provenientes de minerales críticos y tierras raras, (iv) las exenciones aplicables y (v) la limitación de disponer de equipo importado libre de impuestos.

6.1 Impuesto a la minería

La LOM crea, en su artículo 9, el ***Impuesto a la minería*** al que estarán sujetas todas las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen las actividades primarias a las que se refiere la LOM.

La base imponible del impuesto a la minería estará conformada por el total de los ingresos devengados mensualmente por los sujetos pasivos de este impuesto, entendiendo como ingresos, a la producción bruta. Los ingresos devengados no admitirán deducción alguna.

La alícuota del impuesto a la minería será de hasta el seis por ciento (6%) sobre la base imponible correspondiente. El Ministerio de minas, previa opinión del Ministerio de finanzas, determinará la alícuota del impuesto a la minería aplicable a cada contrato, durante sus fases de ejecución, dentro de los límites previstos en la LOM, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto y los requerimientos de inversión de capital. El Ministerio de minas queda facultado para modificar la alícuota, si existieran circunstancias extraordinarias que lo justifiquen.

6.2. Impuesto especial a la exportación de minerales críticos y tierras raras

Además del régimen especial tributario antes descrito, el artículo 98 crea un impuesto a las exportaciones del producto de los minerales críticos y tierras raras, cuya alícuota será de hasta un cinco por ciento (5%) del valor bruto de la exportación. El referido artículo 98 dispone textualmente lo siguiente:

> ***Artículo 98. Minerales críticos y tierras raras.*** *Las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades primarias o conexas destinadas a la explotación, aprovechamiento, transformación o refinación de* ***minerales críticos y de tierras raras****, podrán ser beneficiarios de un* ***régimen especial tributario****, el cual podrá ser establecido por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto.*
>
> ***Las exportaciones de la producción proveniente de los procesos primarios o conexos sobre minerales críticos y de tierras raras,***

> ***estarán sujetas a un pago de impuesto, cuya*** *alícuota* ***será de hasta un cinco por ciento (5%) del valor bruto de la exportación****.*
>
> *El régimen especial tributario que se establezca estará condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos para su creación, los cuales deberán estar enmarcados en la ejecución de la inversión acordada, puesta en marcha de las operaciones mineras, garantía de permanencia de las operaciones mineras durante la vigencia del título minero o licencia otorgada, así como en la sostenibilidad ambiental de las actividades que se desarrollen.*
>
> *Las importaciones de bienes realizadas en el marco del régimen especial establecido, quedarán sujetas a lo previsto en el artículo 96 de esta Ley (énfasis añadido).*

De la disposición transcrita debe señalarse, en primer lugar, que el legislador utilizó dos expresiones ("minerales críticos" y "tierras raras",) que, además de no haber sido utilizadas en el resto de la LOM, no fueron incluidas en las definiciones legislativas del artículo 8.

En este sentido, cabe preguntarse si los llamados "minerales críticos" son iguales a los "minerales estratégicos" o si, por el contrario, se tratan de una clasificación aparte, cuyo único impacto en la regulación sea el sometimiento a este régimen tributario especial.

Recordemos que la Disposición Transitoria Cuarta establece que el Presidente dispondrá de treinta (30) días para emitir decretos en los que incluya o excluya determinados minerales como estratégicos. Consideramos que también será aplicable a los llamados minerales críticos, tanto si se interpretan como iguales como si no, dado que no existe ninguna disposición transitoria específica para los minerales críticos.

Respecto a las tierras raras, dado que no existe ninguna otra mención de las mismas en la ley, pensamos que deben ser definidas en el reglamento de la LOM. En todo caso, el término "*tierras raras*" es utilizado para calificar a 17 elementos químicos (escandio, itrio y los 15 elementos del grupo de los lantánidos[31]) que son poco comunes encontrarlos en estado puro.

Considerando que dichos elementos químicos tienen importantes, propiedades magnéticas, ópticas y eléctricas, ideales para el desarrollo de

---

31 Específicamente: lantano, cerio, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europio, gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio y lutecio.

las industrias tecnológicas, son utilizados en misiles, radares, microchips, procesadores, baterías, etc., creemos que el reglamentista debe dar mayor atención a su regulación .

En ese sentido, el artículo 98 faculta al Presidente para que, mediante decreto, establezca un régimen especial tributario sobre las actividades primarias o conexas destinadas a la explotación, aprovechamiento, transformación o refinación de minerales críticos y de tierras raras.

En adición a lo anterior, no debe perderse de vista que el legislador diseñó el régimen impositivo especial como un beneficio fiscal, de modo que no podrá resultar más perjudicial para los operadores que exploten minerales críticos y tierras raras que para los operadores mineros convencionales.

Ciertamente, en el referido artículo el legislador asentó como parámetros que debe guiar esa regulación el incentivar a inversores nacionales y extranjeros a involucrarse en el aprovechamiento de las tierras raras y los minerales que tengan mayor cotización en el mercado.

La remisión de la regulación de este régimen a un futuro decreto presidencial podría permitir una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias que enfrente la Administración minera y el país.

6.3. Exenciones

De acuerdo con el artículo 97, las personas naturales y jurídicas que realicen actividades mineras reguladas en la LOM, estarán exentas del pago de los siguientes tributos:

1. Impuesto a los Grandes Patrimonios.
2. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física.
4. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas.
5. Contribución especial prevista en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social.

Asimismo, las actividades a las que se refiere la LOM no están sujetas al compromiso de responsabilidad social establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, ni a tributos estadales o municipales.

6.4. Limitaciones a la disposición de importaciones libres de impuestos

El artículo 96 limita la enajenación de los bienes importados libres de impuestos de importación de la siguiente forma:

> **Artículo 96. Restricción a los bienes importados con beneficios fiscales.** *Las maquinarias y demás efectos que el titular del derecho minero importe, libre del pago de impuestos de importación para el uso exclusivo de las áreas otorgadas, no pueden enajenarse en ninguna forma, ni emplearse sin autorización del Ejecutivo Nacional, sino en las áreas para las cuales se hayan importado, así como tampoco podrán sacarse del país sin dicha autorización.*

6.5. Régimen de Regalías

De las cantidades de minerales extraídos de cualquier yacimiento, como propietario, el Estado tiene derecho a un pago de regalía de hasta un trece por ciento (13%) sobre la producción bruta del mineral, calculado sobre el valor comercial del producto final (artículo 91). Esto supone una diferencia con las regalías reguladas por el DLOME (artículo 27), las cuales también tenían un máximo de trece por ciento (13%), pero con un límite mínimo del tres por ciento (3%) omitido en la LOM.

La LOM otorga la facultad de fijar las condiciones de las regalías, tomando en cuenta "*el tipo de mineral, las condiciones de explotación, monto de la inversión, el valor del mineral en el mercado, alcance del plan de mitigación de daño ambiental, alcance del plan de desarrollo social y las demás que determine*". Consideramos que estas condiciones deberán ser fijadas en cada concesión, contrato o licencia minera.

De modo que, entre otras cosas, el Ministerio fijará la alícuota respectiva a la regalía de cada proyecto, sin embargo, con el fin de proteger el equilibrio económico de los contratos mineros, la parte *in fine* del artículo 71 sí faculta al Presidente para modificar los porcentajes de las regalías[32].

---

[32] LOM. Artículo 71, parte *in fine*. "*Cuando posterior a la suscripción de los contratos mineros, se produzcan modificaciones de orden tributarias, que afecten negativamente los fines económicos del acuerdo, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de minas, realizará los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio económico,* pudiendo modificar porcentajes de regalías, *tributos, tarifas, plazos contractuales, mecanismos de compensación, y todas aquellos términos necesarios para restituir las condiciones económicas que habrían tenido las partes de no haberse producidos dichas modificaciones*".

El pago de las regalías puede ser exigido por el Ejecutivo Nacional en dinero o en especie. De no exigirlo explícitamente, se entenderá que opta por recibirlas totalmente en dinero. En caso de solicitar el pago en especie, el obligado deberá transportarlo hasta el lugar que indique el órgano regulador (artículo 92).

El Presidente podrá decretar una reducción hasta el nivel del uno por ciento (1%) de las regalías para minerales específicos.

6.5.1. Naturaleza jurídica

En el plano internacional, Levy ha sostenido desde 1938 que la regalía constituye un derecho real del propietario del recurso mineral cuando la explotación la realiza un tercero, cuyo pago es retenido en la fuente y no se asocia a costos de producción[33].

La postura que deslindaba a la regalía de una naturaleza impositiva fue compartida por gran parte de la doctrina venezolana –González Berti, De la Plaza, Casado Hidalgo- quienes consideraban el impuesto de explotación como una especie de *canon contractual*[34]. Así lo afirmó Anzola, quien sostiene que: "*...buena parte de la doctrina se inclina a calificar este ingreso como patrimonial y lo denomina regalía petrolera, pues su origen no es sino lo que cobra el Estado por la cesión hecha a un tercero de la explotación y comercialización de un bien cuya administración le corresponde*"[35].

Bajo esa concepción, parece evidente que su naturaleza jurídica no es la de *impuesto*, sino más bien la de un pago que deriva del derecho otorgado por el Estado a explotar un bien del demanio o de un pacto o convenio entre el Estado y el concesionario. De hecho, para González Miranda, constituye una participación convenida o aceptada a cambio del derecho de

---

33 Levy, H., "Oil Royalties - A Distinct Species of Property", *Southern California Law Review*, No. 319, 1938.

34 Vid. González Berti, *Compendio de Derecho Minero Venezolano*, Tomo I, Universidad de Los Andes, Mérida, 1957, pp. 399 y ss.; De la Plaza, Salvador, *Estructuras de integración nacional*, Ediciones Librería Pensamiento Vivo, Caracas, 1959; y Casado Hidalgo, *Ob. cit.*, p. 143.

35 La doctrina venezolana –ANZOLA- ha señalado que "*...buena parte de la doctrina se inclina a calificar este ingreso como patrimonial y lo denomina regalía petrolera, pues su origen no es sino lo cobra el Estado por la cesión hecha a un tercero de la explotación y comercialización de un bien cuya administración le corresponde*". Cfr. ANZOLA, Oswaldo, "Régimen impositivo aplicable a las asociaciones petroleras. La Participación Municipal" en *La apertura petrolera. I Jornadas de Derecho de Oriente*, FUNEDA, Caracas, 1997, p. 121.

explotación que el Estado confiere a un particular, por lo que para el autor se trata de una *prestación a cambio de otra prestación*[36].

Nuestra posición es que la regalía de minas no puede ser considerada actualmente un impuesto, independientemente de su denominación, pues esta resulta en realidad la participación que tiene el titular de los recursos minerales (el Estado) por la utilización o aprovechamiento que hace un tercero (empresa operadora). Además, dicho concepto:

> (i) No resulta subsumible en ninguna de las categorías de tributo (i.e.: impuesto, tasa o contribución especial), ni goza de los caracteres que tiene el tributo;
>
> (ii) Es convencional, pues si bien su pago se encuentra previsto en la Ley, suele tener su causa en un contrato o un convenio;
>
> (iii) Su pago, además, presupone la existencia de contraprestaciones recíprocas; y
>
> (iv) No tiene una finalidad fiscal, sino que deriva del derecho que tiene el Estado de participar en los frutos derivados de la explotación de bienes del dominio público por sus concesionarios.

6.6. Ventajas especiales (artículo 93*)*

Son beneficios socioeconómicos adicionales en cabeza de la República (como alícuotas extra a la regalía o la construcción de infraestructura). En el contrato, se deberá tomar en cuenta, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además de las condiciones ambientales y socioculturales.

La LOM delega al Ejecutivo la labor de reglamentar el establecimiento de los términos y condiciones de las ventajas especiales y el pago de las mismas.

7. Régimen sancionatorio

7.1. Consideraciones generales

He dicho en otras ocasiones que la actividad administrativa sancionatoria es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que ejerce la Administración pública a través de la actividad de policía, por medio de la cual impone sanciones a los administrados, previamente determinadas por la ley y previo el cumplimiento de un procedimiento administrativo,

---

[36] González Miranda, Rufino, citado por Duque Sánchez, J. Román, en *Manual de Derecho Minero Venezolano*, 3ra Edición, Manuales de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1974, p 312.

cuando incumplen las disposiciones legales preestablecidas, con el fin de salvaguardar el interés general y el orden público.[37]

Particularmente, la potestad administrativa sancionadora es una potestad anexa a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos y que se materializa a través de actos administrativos sancionatorios[38], es decir, a través de sanciones, definidas como "*un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificado legal y previamente como tal*"[39].

El artículo 49 de la Constitución de 1999 extendió a los procedimientos administrativos en general y a los sancionadores en particular, las garantías propias del proceso penal, tal y como ya había sido aceptado por la jurisprudencia venezolana[40]. Dentro de esas garantías destaca el principio de legalidad de las sanciones en el numeral 6 del referido artículo, garantía de la cual se desprende el principio de tipicidad de las sanciones según el cual la Administración únicamente podrá imponer las sanciones que estén establecidas previamente mediante una ley.

Resulta indudable que el *ius puniendi* de la Administración se encuentra tutelado por los principios del Derecho Penal, los cuales no son más que garantías constituidas en pro de los administrados, por lo cual ya es posible afirmar que todas las garantías procedimentales que consagra la Constitución son aplicables respecto de las actuaciones de la Administración pública. En otros términos, el numeral sexto del artículo 49 constitucional exige que toda sanción a ser aplicada por la Administración, puede serlo sólo si ésta ha sido previamente establecida a través de una ley.

Estas sanciones pueden consistir tanto en la obligación de satisfacer una cantidad de dinero (multa), como en la pérdida (total o parcial,

---

37 Badell Madrid, Rafael, "Potestad sancionatoria de la Administración en Venezuela", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nro. 22, enero-junio 2021,CIDEP, Caracas, 2022. Pp. 33-34.

38 Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Segunda Edición Ampliada. Editorial Tecnos. 1994.

39 Parejo Alfonso, Luciano, "La Actividad Administrativa Represiva y el Régimen de las Sanciones Administrativas en el Derecho Español". En *Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Allan Randolph Brewer-Carías*, 1996.

40 Vid.: Sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 15 de abril de 1997, caso: Eloy Lares.

temporal o definitiva) de una situación jurídica subjetiva favorable constituida por el derecho administrativo (revocación de actos favorables).

En el ámbito minero, la potestad sancionatoria para castigar las conductas infractoras de los sujetos regulados le corresponde a la SUMANIN. En ejercicio de dicha potestad, la Administración minera se encuentra sometida a determinados límites, que debe observar para que sus actos sean válidos y produzca plenos efectos jurídicos.

En concreto, la actividad administrativa sancionatoria encuentra un desarrollo amplio y detallado en los Capítulos XVIII y XIX, artículos 108 al 131, de la LOM, que tipifica las conductas infractoras y las sanciones aplicables a los distintos sujetos regulados.

La ley establece un amplio catálogo de supuestos que van desde la explotación sin habilitación minera, el retardo u omisión en la presentación de los plantes o informes requeridos por el Ministerio o en la declaración del tributo, la falta de notificación del descubrimiento de minerales diferentes a los autorizados o la falta de inscripción ante el Registro Único Minero, hasta infracciones por el uso de sustancias que degraden perturben el ambiente o por invasión de concesiones ajenas.

Las sanciones previstas en la LOM están diseñadas para la universalidad de sujetos regulados, y consisten fundamentalmente en multas de alta cuantía -calculadas en miles de veces el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV)- pero también comprenden medidas accesorias más gravosas, como la suspensión de las actividades y el comiso de bienes e, incluso, la pena de prisión para el delito del ejercicio ilegal de la minería.

Ahora bien, además de los principios constitucionales expuestos anteriormente y de la regulación prevista en la LOM, la actuación de la administración minera en ejercicio de la potestad sancionatoria se rige por los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, presunción de inocencia, culpabilidad, irretroactividad de las leyes, cosa juzgada, prescripción y proporcionalidad, los cuales constituyen *"... verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos, ya que están destinados a evitar que la Administración actúe de manera arbitraria o ilegítima*".[41]

7.2. Procedimiento sancionatorio

[41] *Vid.* en Reverón Boulton, Carlos, "Principios del derecho sancionador", *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, Nro. 4. Caracas, 2014.

El ejercicio de la potestad sancionatoria de la SUNAMIN se materializa a través de un procedimiento administrativo sancionatorio regulado en la LOM en los siguientes términos:

La SUNAMIN ordenará el inicio del procedimiento administrativo para la imposición de sanciones cuando en las actuaciones de control determine la existencia de incumplimientos o infracciones previstas en la LOM o en su reglamento (artículo 108).

El procedimiento iniciará mediante acto de apertura, el cual indicará expresamente los incumplimientos e ilícitos determinados con ocasión de una actuación de control, así como las sanciones administrativas que correspondieren en cada caso.

Dicho auto será notificado al interesado, otorgándole un lapso de diez (10) días hábiles para presentar un escrito de descargo, en el cual expondrá sus argumentos y promoverá sus pruebas, alegando los hechos que considere relevantes para ejercer su defensa. La notificación se deberá acompañar del informe conclusivo de la actuación de control correspondiente si este no hubiere sido notificado previamente al sujeto objeto de la actuación. Al igual que en los demás procedimientos, las notificaciones se practicarán por el medio electrónico o telemático aportado por el interesado (artículo 109).

Seguidamente la SUNAMIN ordenará la apertura del expediente administrativo mediante auto, al cual se incorporará inmediatamente cualquier documento que corresponda (artículo 110).

Habiendo transcurrido el plazo para descargos, la SUNAMIN -sin necesidad de nuevas notificaciones- procederá a evacuar las pruebas promovidas, dentro del lapso de diez (10) días hábiles siguientes. El funcionario sustanciador podrá suspender el procedimiento para requerir documentos informes o antecedentes de otros organismos o autoridades, procediendo conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) (artículo 111).

Tras la evacuación de pruebas o vencido su plazo, la SUNAMIN dispondrá de hasta veinte (20) días hábiles para dictar un acto administrativo definitivo en el que decidirá sobre la imposición o no de las sanciones, respecto de las situaciones y períodos objetos de control que dieron lugar al procedimiento, así como de todas las cuestiones planteadas inicialmente o durante la tramitación.

Dicho acto administrativo se notificará al interesado, la notificación deberá incluir el texto íntegro del acto administrativo o anexarse a ésta una

copia de dicho acto, y advertir expresamente que el interesado podrá interponer demanda de nulidad ante los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 112).

7.3 Sanciones

La LOM establece una serie de sanciones administrativas que serán interpuestas por la SUNAMIN conforme al procedimiento de interposición de sanciones antes desarrollado, así como sanciones penales que serán interpuestas por los tribunales penales.

Los montos de las sanciones están establecidos con base en múltiplos del "*equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago*" (en adelante, "moneda de mayor valor").

Todas las sanciones que siguen se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas que la infracción origine, de las medidas policiales que deban tomarse para impedir la infracción o para restituir la situación legal infringida y de las sanciones establecidas en otras leyes (artículo 131).

7.3.1. Sanción por explotación sin habilitación

La explotación de minerales sin contar con la habilitación minera, se sancionará con multa de hasta cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el BCV (artículo 113).

7.3.2. Sanción por retardo u omisión de planes o informes

El retardo u omisión en la presentación de los planes o informes requeridos por el Ministerio de minas o la SUNAMIN, de conformidad con el ordenamiento jurídico, se sancionará:

1. Con multa de quinientas (500) veces la moneda de mayor valor cuando se presenten fuera del plazo establecido.

2. Con multa de mil (1.000) veces la moneda de mayor valor cuando se omitiera la presentación. (artículo 114).

7.3.3. Sanción por faltas en la formación de los expedientes

l trabajador que por negligencia en el ejercicio de sus funciones incurra en deficiencias en la sustanciación de los expedientes administrativos

atinentes a las actividades mineras reguladas en esta Ley será sancionado con multa de veinte (20) a cien (100) veces el equivalente a la moneda de mayor valor, publicado por el BCV (artículo 115).

7.3.4. Sanción por omisión o retardo en la declaración de tributo

Quien omitiere presentar las declaraciones de impuestos exigidas por la LOM o las presentare fuera del lapso legalmente establecido, será sancionado con multa de quinientas (500) veces la moneda de mayor valor, siguiendo el régimen sancionatorio señalado en el Código Orgánico Tributario (artículo 116). Consideramos que esta sanción podrá ser impugnada ante la Jurisdicción Contencioso Tributaria.

7.3.5. Sanción por falta de notificación de Minerales diferentes a los autorizados

Las personas naturales o jurídicas autorizadas para el ejercicio de las actividades primarias previstas en esta Ley, que no notifiquen al Ministerio de minas el descubrimiento de minerales diferentes a los otorgados por la habilitación minera, se sancionarán por cada día de retardo desde la fecha de entrega del descubrimiento hasta la fecha en que se imponga la sanción, con multa entre mil (1000) a diez mil (10.000) veces la moneda de mayor valor. La multa será calculada en función de la escala de la actividad minera (artículo 117).

7.3.6. Sanción por realizar transporte sin la guía

En caso de circulación de minerales o la movilización de maquinarias, equipos, insumos o fondos vinculados a la actividad minera otorgada, sin la correspondiente guía de circulación o movilización, la sanción será de multa, de hasta un mil (1.000) veces la moneda de mayor valor. (artículo 118).

Esta es una disposición peligrosa, dado que la guía de circulación no es definida por la LOM, esperamos que el reglamento se encargue de delimitar la extensión de este concepto y especifique qué órgano o ente lo emitirá y bajo qué condiciones.

7.3.7. Sanción por falta de inscripción ante el Registro Único Minero (RUM)

Quienes realicen actividades mineras sin haberse inscrito ante el Registro Único Minero (RUM), serán sancionados con multa de hasta Quinientas (500) veces la moneda de mayor valor, además del comiso de efectos empleados para realizar la actividad minera (artículo 119).

7.3.8. Sanción por obstaculización de actuaciones

Quienes obstaculicen las fiscalizaciones, inspecciones, medidas preventivas y cualquier otra actividad que instruya la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, en el marco de su competencia, serán sancionados con multa de hasta de cinco mil (5.000) veces la moneda de mayor valor (artículo 120).

7.3.9. Sanción por el uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente

Las personas naturales o jurídicas que durante la actividad minera utilicen sustancias nocivas que degraden y perturben al ambiente, serán sancionados con multa entre un mil (1.000) a cien mil (100.000) veces la moneda de mayor valor. La multa de la LOM no excluye la imposición de otras medidas administrativas o sanciones no pecuniarias pertinentes (artículo 121).

7.3.10. Sanción por invasión de concesión ajena

Cuando en el curso de una explotación se invadiere dolosamente una concesión ajena y se extrajeran minerales, el infractor será sancionado con multa de un mil (1.000) veces la moneda de mayor valor. La multa de la LOM no excluye la imposición de cualquier medida administrativa o sanción no pecuniaria, o las responsabilidades establecidas en la Ley (artículo 122).

7.4. Agravantes de multas

El artículo 123 establece que las multas previamente descritas se duplicarán en los casos siguientes:

> ***1.*** *Cuando se realice la explotación en un área bajo régimen de administración especial de protección ambiental.*
>
> ***2.*** *La concurrencia de dos o más infracciones, caso en el cual se duplicará la de mayor gravamen.*
>
> ***3.*** *La reincidencia en la comisión de las infracciones.*
>
> ***4.*** *En caso que el perjuicio para el fisco nacional exceda de la cantidad de cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.*

7.5. Delito de ejercicio ilegal de las actividades mineras

Las personas naturales, así como los socios y directores de las personas jurídicas, bien sean de carácter público o privado, nacional o extranjero, que por sí o por interpuesta persona, promueva, inciten y realicen las actividades primarias, conexas o auxiliares a las que se refiere la Ley, sin contar con los correspondientes contratos y títulos establecidos en esta Ley, serán penadas con prisión de seis (6) meses a diez (10) años, si además esa actividad fuera desarrollada en un área bajo régimen de administración especial de protección ambiental, la pena aplicable será de prisión de diez (10) a quince (15) años (artículo 124).

7.6 Comiso de minerales y bienes

Los minerales provenientes de una actividad minera ilícita serán objeto de comiso (artículo 125). Asimismo, el artículo 126 establece:

> ***Artículo 126. Comiso de bienes.*** *Los bienes muebles, maquinarias, equipos, instrumentos y demás objetos empleados en la explotación, almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio en la actividad minera, así como los minerales, sustancias y sus productos derivados, obtenidos en contravención a las disposiciones de esta Ley, una vez culminado el procedimiento sancionatorio correspondiente, podrán ser comisados; sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones civiles, penales y administrativas a que haya lugar.*

Cuando el acto administrativo del Ministerio de minas declare con lugar el comiso de los bienes u otros efectos previamente retenidos, se adjudicarán al Fisco Nacional de conformidad con la Ley de la materia. Deberá notificarse al Ministerio con competencia en materia de economía o al ente correspondiente (artículo 127).

En cambio, si el comiso es declarado sin lugar, el órgano competente devolverá al propietario los bienes u otros efectos que tenga en su poder, en el estado en que se hallaren. Además, en caso de pérdida, daño o deterioro de lo retenido, por causa imputable al funcionario encargado de su custodia, la propietaria o el propietario tendrá derecho a ser indemnizado (artículo 128).

7.7. Suspensión de la actividad minera

En los casos de infracción a las disposiciones de la Ley, el Ministerio de minas podrá ordenar, además, la suspensión por un plazo máximo de seis (6) meses de todos o algunos de los trabajos que se realicen, de acuerdo con la gravedad de la infracción (artículo 130).

8. Controversias. Arbitraje (artículo 9)

Una de las modificaciones más relevantes introducidas por la reforma de 2026 es la habilitación expresa para incorporar cláusulas compromisorias en los contratos celebrados para la ejecución de las actividades reguladas por la Ley.

En este sentido, el artículo 9 de la LOM establece:

> ***Artículo 9. Controversias.*** *En los contratos para la realización de las actividades reguladas en esta Ley, las partes podrán acordar que las dudas y controversias de cualquier naturaleza, suscitadas con motivo de la realización de dichas actividades y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la República Bolivariana de Venezuela o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje. El Ministerio con competencia en materia de minas, en consulta con la Procuraduría General de la República, fijará los lineamientos para establecer la mencionada cláusula.*
>
> ***Las cláusulas acordadas conforme a dichos lineamientos*** *no requerirán la opinión o autorización prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Arbitraje Comercial.*

En virtud de dichas cláusulas, las controversias de cualquier naturaleza que surjan con ocasión de dichas actividades y que no puedan resolverse de forma amistosa, podrán someterse a mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje.

Este cambio supone un giro trascendente respecto del régimen anterior, caracterizado por la reserva de la jurisdicción nacional y la imposición de la cláusula Calvo, y se concreta en la supresión de la competencia exclusiva de los tribunales venezolanos establecida en la LM de 1999[42], así como en la simplificación de los requisitos para que el Estado -y, en particular, las

[42] En este contexto, la Ley de Minas de 1999 disponía en su artículo 33 que: "*En todo título minero se considera implícita la condición de que las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de la concesión y que no puedan ser resueltas amigablemente por ambas partes, incluido el Arbitraje, serán decididas por los Tribunales competentes de la República de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras*."

empresas estatales- puedan otorgar válidamente su consentimiento para someterse a arbitraje. [43]

Recordemos que la suscripción de una cláusula arbitral comporta una renuncia voluntaria -aunque limitada- a la jurisdicción ordinaria del Estado -que es la contencioso-administrativa-, lo cual solo puede justificarse si hay una voluntad contractual suficientemente demostrada. Esto cobra especial relevancia en el caso de personas jurídicas estatales, en las que el consentimiento debe formarse mediante procedimientos formales que aseguren su legalidad y conformidad con los principios del derecho público.

Sin embargo, la experiencia del régimen anterior demuestra que la previsión formal del arbitraje resulta insuficiente cuando no se disponen reglas claras y su operatividad queda sujeta a una excesiva carga de requisitos formales. En efecto, la multiplicidad de autorizaciones, opiniones y controles administrativos no solo dificultaba la formación del consentimiento arbitral, sino que en la práctica terminaba por desnaturalizar el arbitraje como mecanismo idóneo de resolución de controversias.

De hecho, no han sido pocos los casos en los que el propio Estado ha invocado el incumplimiento de tales exigencias formales para desconocer o cuestionar la validez de cláusulas arbitrales previamente pactadas, particularmente en el ámbito del arbitraje internacional. Esta práctica, además de socavar la confianza de los inversionistas, introducía un factor de incertidumbre jurídica incompatible con la función económica del arbitraje.

Precisamente en este punto radica uno de los aportes más notables LOM, habida cuenta de que adopta un esquema orientado a simplificar la formación del consentimiento arbitral, al concentrar en el Ministerio competente -previa consulta con la PGR- la fijación de lineamientos generales para la incorporación de cláusulas compromisorias, al tiempo que suprimen la exigencia de autorizaciones individuales previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (DLOPGR) y en la Ley de Arbitraje Comercial (LAC).

---

[43] Sobre este tema véase en Badell Madrid, Rafael, "Arbitraje en Derecho Administrativo" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 179, Jul-Sept. 2025. pp. 367-507.

8.1. Eliminación de la opinión autorizatoria de la Procuraduría General de la República para pactar cláusulas arbitrales

El segundo aparte del 9 de la LOM de 2026 dispone que las cláusulas de resolución de controversias acordadas conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio competente "*no requerirán la opinión o autorización prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (…)*".

Esta remisión negativa tiene un alcance técnico preciso, en el entendido de que excluye la aplicación de los artículos 5, 12, 13 y 82 del DLOPGR en lo relativo a la exigencia de opinión o autorización previa de la PGR para comprometer en árbitros a la República.

En efecto, el artículo 12 del DLOPGR exige opinión previa y expresa de la PGR para los contratos de la República que contengan cláusulas arbitrales; el artículo 13 impone la remisión del proyecto contractual con sus soportes y con la opinión de la Consultoría Jurídica; el artículo 5 condiciona la capacidad de los funcionarios para comprometer en árbitros asuntos patrimoniales de la República a dicha opinión previa; y el artículo 82 exige autorización expresa del Procurador General a los abogados que representen judicialmente a la República.

Tradicionalmente, estas disposiciones fueron entendidas como prerrogativas excepcionales, vinculadas estrictamente a la República como sujeto de derecho público.

No obstante, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante una interpretación expansiva e inconstitucional, sostuvo que para involucrar en arbitraje a empresas estatales como Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) o sus filiales, no bastaba la autorización prevista en la Ley de Arbitraje Comercial, sino que también era necesaria la opinión previa y expresa de la PGR conforme al DLOPGR.[44]

Tal criterio trasladaba al ámbito arbitral las prerrogativas propias del proceso contencioso-administrativo y desnaturalizaba el régimen jurídico de las empresas del Estado, concebidas precisamente para actuar con mayor flexibilidad operativa.

Frente a ese contexto, el referido artículo 9 de la LOM introduce una importante excepción sectorial clara, al eliminar expresamente la exigencia

---

[44] Sentencia de la Sala Político-Administrativa del TSJ Nro. 716 del 1 de agosto de 2023, caso *Bariven, S.A.*

de opinión previa y expresa de la PGR para la celebración de las cláusulas arbitrales pactadas en contratos que regulen actividades mineras

A los fines de uniformar el contenido de estas cláusulas, se dispone que el Ministerio con competencia en materia de minas, previa consulta con la PGR fijará los lineamientos generales aplicables a los mecanismos de resolución de controversias. Una vez realizada dicha consulta, no será necesaria la opinión ni autorización de la Procuraduría para cada contrato, aspecto previsto con carácter general en ambas leyes especiales.

En consecuencia, en esta materia desaparece la exigencia de opinión autorizatoria como requisito sustancial para comprometer en árbitros a la República o a sus empresas estatales, consolidándose un régimen especial que simplifica la formación del consentimiento arbitral y refuerza la seguridad jurídica del sector.

8.2. Alcance de la inaplicabilidad del artículo 4 LAC

En lo que respecta específicamente a la referencia a la LAC, esta disposición debe interpretarse en conexión directa con el artículo 4 *ejusdem*, que somete a un régimen especial de arbitrabilidad subjetiva a las empresas públicas y, supletoriamente, a los demás entes del Estado.

Antes hemos dicho que, conforme a ese dispositivo, cuando se trate de un acuerdo arbitral suscrito por una sociedad en las que la Administración pública, nacional, estadal o municipal centralizada o descentralizada, con forma de derecho público o de derecho privado tenga participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, para manifestar el consentimiento para someterse a arbitraje, deberán observarse, como regla general, los requisitos exigidos por el artículo 4 de la LAC, a saber:

(i) documento en el conste la aprobación del órgano estatutario competente;
(ii) autorización escrita del ministro de tutela;
(iii) especificación del tipo de arbitraje al que se someten las partes; y
(iv) indicación del número de árbitros, que siempre deberá ser superior a tres (3).

De manera que, bajo el régimen general, para que se formara válidamente la voluntad de una empresa del Estado en materia arbitral, era necesaria la concurrencia de tres voluntades formalizadas mediante actos distintos: (i) la suscripción del acuerdo por el representante legal de la empresa, conforme a sus estatutos; (ii) la autorización del órgano estatutario competente y (iii) la aprobación escrita del ministerio de

adscripción o tutela; requisitos estos que resultan extensibles *mutatis mutandis* -como dijimos- a los entes políticos territoriales y descentralizados del Estado. La ausencia de cualquiera de estas manifestaciones impedía la válida formación del consentimiento arbitral.

Ahora bien, el artículo 9 de la LOM modifica expresamente este esquema, al excluir la aplicabilidad del régimen especial previsto en el artículo 4 de la LAC.

En efecto, al disponer que las cláusulas acordadas conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio competente -previa consulta con la Procuraduría- "*no requerirán la opinión o autorización prevista (...) en la Ley de Arbitraje Comercial*", el legislador está excluyendo expresamente la aplicabilidad del régimen especial de consentimiento previsto en el artículo 4 de la LAC para los contratos regulados por ambas leyes especiales.

Esto trae como consecuencia que, en los contratos que rigen las actividades previstas en la LOM, ya no se exige la concurrencia de tres actos administrativos diferenciados emanados de distintos órganos de la Administración Pública para que una empresa estatal o ente público pueda obligarse válidamente mediante una cláusula arbitral.

Bastará la válida suscripción del acuerdo por el representante legal de la empresa o ente, conforme a lo establecido en sus estatutos y dentro del marco de los lineamientos generales previamente fijados por el Ministerio con competencia en materia de minas.

La nueva ley sustituye, pues, el sistema de control individualizado *ex ante* -basado en autorizaciones caso por caso- por un modelo de control normativo previo, general y abstracto, articulado mediante lineamientos internos. Es decir que la voluntad del Estado -expresada a través de sus órganos y entes- de someter a arbitraje una controversia relacionada a actividades del sector minero ya no se perfecciona mediante la suma de voluntades orgánicas sucesivas, sino mediante la actuación regular del representante estatutario dentro de un marco normativo previamente aprobado.

9. Disposiciones Transitorias

La LOM previó seis disposiciones transitorias destinadas a regular el régimen de transición entre la normativa de 1999, 2015 y el nuevo marco jurídico:

9.1. Adecuación de gobernaciones y alcaldías

La primera disposición transitoria ordena a las gobernaciones y alcaldías procurarán adecuar sus planes, programas y legislación estadal a los lineamientos establecidos la LOM, dentro del lapso de un (1) año contado a partir de su entrada en vigencia.

9.2. Adecuación de personas que ejerzan actividades mineras

La segunda disposición transitoria ordena a las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades mineras reguladas en la LOM, deberán adecuar sus actividades al nuevo marco regulatorio, dentro del lapso de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia.

9.3. Reglamento

La tercera disposición transitoria establece un lapso de ciento ochenta (180) días para la publicación del Reglamento de la LOM.

9.4. Evaluación de la categoría de minerales estratégicos o reservados

La cuarta disposición transitoria establece:

> ***CUARTA.*** *A partir de la entrada en vigencia de esta Ley Orgánica, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, propondrá a la Presidenta o el Presidente de la República en un lapso de treinta (30) días, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios.*

9.5. Mantenimiento de los contratos de la Ley Constitucional Antibloqueo

La quinta disposición transitoria declara la plena validez y eficacia jurídica de los contratos del sector minero suscritos con fundamento en la Ley Constitucional Antibloqueo. En este sentido, establece:

> ***QUINTA.*** *Los contratos del sector minero suscritos con fundamento en la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos mantendrán su plena validez y eficacia jurídica.*
>
> *Dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, las partes en los Contratos a que hace referencia esta disposición transitoria, realizarán las adecuaciones que resulten necesarias a los mismos, con la finalidad de ajustarlos a los términos*

de esta Ley. Durante dicho período continuará siendo aplicable el régimen tributario vigente antes de la publicación de esta Ley.

En ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas contractualmente.

No olvidemos que la inconstitucional Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos de 2020 encausó la política económica de Venezuela de los últimos años, afectando, por supuesto, al ecosistema minero. Los contratos otorgados bajo este marco legal se mantienen vigentes bajo la nueva Ley, a pesar de haber sido concedidos bajo un régimen de "secreto y opacidad", sin ningún tipo de control institucional.

9.6. Supresión del SENAFIM

Como expusimos *ut supra*, se suprime el Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera (SENAFIM), cuyas competencias serán asumidas por la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) en lo necesario para su funcionamiento. El Ministerio de minas dictará las resoluciones que regulen el proceso de supresión.

SEXTA. *Se ordena la supresión del Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera, servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera adscrita al Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas. Sus competencias, personal, patrimonio y recursos financieros serán asumidos por la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, que se crea en esta Ley Orgánica, en cuanto sea necesario para su funcionamiento.*

El Ministerio con competencia en la materia minera dictará las normas que regularán el proceso de supresión, mediante Resolución.

9. 10. Disposiciones derogatorias

No comprende una cláusula derogatoria general referida a todas las disposiciones legales que colidan con la ley, pero la reforma de 2026 derogó expresamente los siguientes instrumentos:

(i) Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 5.382 Extraordinario, de fecha 28 de septiembre de 1999.

(ii) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.210 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2015.

IV. AUSENCIAS EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS

Si bien las reformas introducidas por la LOM de 2026 resultan más amistosas con los operadores privados y mejor orientadas al incentivo de las inversiones nacionales e internacionales, el texto adolece de deficiencias y silencios de gravedad. Resulta especialmente preocupante la omisión de garantías para los derechos de los pueblos indígenas y la protección de ecosistemas críticos, especialmente en el Arco Minero del Orinoco (AMO). Asimismo, la reforma falla al no declarar la derogación expresa del marco normativo de facto que ha imperado en el sector minero venezolano recientemente, prolongando así la incertidumbre jurídica.

1. Derechos indígenas

Es inevitable aludir a la ausencia de cualquier mención a los pueblos indígenas en la redacción de la LOM, siendo que la realidad reciente del país, especialmente en el Arco Minero del Orinoco, demuestra que han sido victimizados por innumerables delitos de índole ambiental, así como de constantes violaciones a sus derechos constitucionales.

Esta ausencia puede ser atribuida a que el enfoque principal de la LOM radica en la apertura de mejores condiciones para la inversión y entrada de capital extranjero, sin embargo, es inaceptable que se desplace a estos grupos, en inobservancia de las garantías establecidas en la Constitución. Es necesario que el ordenamiento jurídico y, en especial, la Administración pública implemente mecanismos de protección, vigilancia y salvaguarda de los indígenas, sus comunidades y sus tierras.

La Constitución reconoció por primera vez la autonomía organizativa social, política y económica de los pueblos indígenas en el artículo 119, al establecer que el Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida.

El artículo 119 de la Constitución también establece que las tierras indígenas son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y corresponde al Estado, conjuntamente con los pueblos

indígenas, la demarcación de dichas tierras. No obstante, esta disposición colide parcialmente con el artículo 11 constitucional, según el cual, el subsuelo está sometido a la soberanía del Estado.

Esta colisión de bienes jurídicos protegidos, así como la ejecución práctica de la demarcación del territorio por parte del Estado han sido, cuanto menos, poco transparentes y perjudiciales para las comunidades indígenas; en este sentido, Hortensia Caballero menciona que:

> *La problemática de la demarcación de tierras tiene que ver, por lo tanto, con ciertas paradojas legales y conceptuales. La primera es que se reconocen los derechos originarios de los indígenas sobre sus tierras, pero el subsuelo siempre le pertenecerá al Estado. La segunda, la demarcación debe realizarse conjuntamente entre el Ejecutivo nacional y los pueblos indígenas, pero en realidad es el Estado el que toma las decisiones y establece los parámetros para el ordenamiento territorial. La tercera, la legislación contempla el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva a pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, hasta ahora el Estado no ha titulado grandes extensiones como propiedad colectiva de los pueblos, y sólo ha reconocido el uso y disfrute de las tierras y hábitats de algunas comunidades indígenas, las cuales son inalterables al considerarlas inalienables e inembargables*[45].

Por su parte, la Constitución establece en sus artículos 120 y 122 que:

> ***Artículo 120.*** *El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.*
>
> ***Artículo 122.*** *Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.*

---

45 Caballero Arias, Hortensia, "La Demarcación de Tierras Indígenas en Venezuela", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 13 Número 3, Caracas, 2007.

Cabe resaltar que los pueblos indígenas en Venezuela no solo cuentan con protección en el ordenamiento jurídico interno, sino que también reciben protección internacional, por ejemplo por la CADH de 1969, la cual faculta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para proteger y promover estos derechos[46].

Especialmente cabe mencionar el Convenio Nro. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes[47] y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[48].

De manera que la omisión de la LOM en cuanto a la protección de los derechos indígenas supone una inobservancia de la obligación de Venezuela frente al Derecho Internacional que ha sido violada por la normativa vigente hasta el día de hoy, especialmente la vinculada al Arco Minero del Orinoco.

2. Derechos ambientales

La historia minera reciente en Venezuela se ha caracterizado por la explotación desordenada y hasta irresponsable de los recursos mineros sin importar los graves daños ambiental y consecuencialmente humano.

La Constitución consagra en el artículo 127 el derecho al ambiente como aquel que tiene toda persona a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Asimismo dispone el artículo 127 la correspondiente obligación del Estado de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. De esta forma dispone que "*Es una obligación*

---

46 *Vid*. Badell Madrid, Rafael, "Derechos y deberes de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, N° 169-170, Ene-Jun 2022, Editorial Jurídica Venezolana.

47 Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Nro. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, adoptado el 27 de junio de 1989, entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. Disponible en: https://www.ilo.org/es/media/443541/download. Ratificado por Venezuela en la Ley Aprobatoria del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, publicada en Gaceta Oficial Nro. 37.305, de fecha 17 de octubre de 2001.

48 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada en fecha 13 de septiembre de 2007. Disponible en: https://www.ilo.org/es/media/443541/download

fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley".

Por su parte, el artículo 128 de la Constitución establece que "*el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, de acuerdo a las premisas del desarrollo sustentable, que incluya información, consulta y participación ciudadana*".

En efecto, existen normativas de protección ambiental en general como la Ley Penal del Ambiente, sin embargo, teniendo en cuenta la magnitud y la constancia de los riesgos ambientales que supone la actividad minera, deben existir normas especiales que exijan la protección del ambiente durante las actividades de esta industria.

La LOM se limitó a establecer dos principios rectores vinculados con la protección del medio ambiente: (i) prevención y remediación ambiental y (ii) conservación del ambiente. No obstante, el cuerpo de la ley no desarrolló estos principios lo suficiente para hacerlos verdaderamente ejecutorios (artículo 6 numerales 2 y 3).

Únicamente reguló la prohibición del uso de sustancias nocivas para el ambiente (artículo 50) y sanciona su incumplimiento con una multa de entre un mil (1.000) a cien mil (100.000) veces la moneda de mayor valor. (artículo 121).

No obstante, se hace notar la falta de implementación de medidas correctivas o de compensación por el daño ambiental en el que puedan incurrir los operadores mineros como políticas de limpieza, reparación a las víctimas afectadas, etc. Esto causa que el daño ambiental se agrave más y más, es necesario que la Ley establezca medidas de reparación, así como de incentivos para la conservación de la flora, fauna, tierras, cuerpos fluviales, etc.

Dicho de otro modo, la materia ambiental fue desplazada a un segundo plano en la LOM, la cual mantuvo un enfoque de mercado y de desarrollo acelerado de una industria que se encontraba en declive.

3. Arco Minero del Orinoco (AMO)

La LOM de 2026 omite enfrentar de manera directa uno de los aspectos más controvertidos de la política minera venezolana contemporánea: las

graves consecuencias ambientales, territoriales y socioculturales derivadas de la creación y ejecución de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco" (AMO), establecida mediante el Decreto N.º 2.248 de 24 de febrero de 2016[49].

En efecto, aunque la nueva legislación incorpora referencias generales a la protección ambiental, a la mitigación progresiva de daños y a los estudios de impacto ambiental y sociocultural, no establece un régimen especial de control, limitación o protección reforzada aplicable a las actividades mineras desarrolladas en zonas ecológicamente sensibles como el AMO, pese a la magnitud de los riesgos asociados a dicho proyecto extractivo.

La creación del AMO permitió la apertura de extensas áreas del sur del país a proyectos de explotación minera, particularmente de oro y otros minerales estratégicos, mediante acuerdos celebrados con empresas nacionales e internacionales, bajo un esquema de minería extractiva intensiva, predominantemente a cielo abierto.

Ello ha generado un proceso sostenido de degradación ambiental caracterizado por deforestación masiva, contaminación hídrica, afectación de ecosistemas protegidos y utilización de sustancias altamente contaminantes, como el mercurio, con impactos severos sobre la biodiversidad, las fuentes de agua dulce y las comunidades indígenas asentadas en la región. [50]

No puede desconocerse que las actividades mineras desarrolladas en el AMO han producido graves afectaciones sobre la atmósfera, los suelos, las cuencas hidrográficas, la fauna y la flora de una de las regiones ecológicamente más sensibles del continente.

Tales actividades han acelerado procesos erosivos, alterado cauces naturales, contaminado cuerpos de agua e introducido agentes tóxicos no biodegradables, en abierta violación con los artículos 127 y 128 de la Constitución, que consagran el derecho a un ambiente sano,

---

49 Decreto Nro. 2.248, mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco", publicado en Gaceta Oficial Nro. 40.855, de fecha 24 de febrero de 2016.

50 Duque Corredor, Román J., "La Amazonia: Gobernanza e institucionalidad como comunidad jurídica internacional", en *Boletín de la academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 161, julio-diciembre, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.

ecológicamente equilibrado y el deber estatal de ordenar el territorio atendiendo a criterios de sustentabilidad ambiental.

Particularmente preocupante resulta la incidencia del AMO sobre áreas especialmente protegidas del sur del país, entre ellas la Reserva Forestal de Imataca, las cuencas de El Caura y La Paragua, así como las zonas protectoras de la cuenca del Río Caroní, fundamental para la generación de energía hidroeléctrica nacional.

Del mismo modo, las actividades extractivas impactan ecosistemas únicos como los Tepuyes y territorios correspondientes al hábitat ancestral de diversos pueblos indígenas, afectando áreas sometidas a regímenes especiales de administración y protección ambiental, cuya desafectación requería, conforme al ordenamiento constitucional, la intervención y autorización de la Asamblea Nacional.

En este contexto, distintos sectores académicos, ambientales y sociales han calificado las consecuencias derivadas del AMO como un verdadero "ecocidio", un "crimen intergeneracional" y un "atentado ambiental planetario", dada la relevancia ecológica estratégica de la Amazonía venezolana y de las reservas hídricas ubicadas al sur del Río Orinoco. [51]

En efecto, el territorio del AMO, con una extensión que se iguala al tamaño de países como Bulgaria, Cuba o Portugal, compuesto por reservas ambientales y territorios indígenas protegidos legalmente, y que tiene "como principal riqueza su potencial acuífero, (el) ecoturismo, millones de hectáreas de biodiversidad, la generación de electricidad para dos tercios del país y el hábitat de varios pueblos indígenas"[52], está siendo amenazado y vulnerado por la deforestación y contaminación producto de las actividades extractivas impulsadas por el gobierno de Venezuela

A ello se suma que el régimen jurídico complementario dictado con ocasión del AMO evidencia una marcada orientación hacia la

---

51 Advirtió Alejandro Lanz, director del Centro de Investigaciones Ecológicas de Venezuela (CIEV). Cfr. *Impactos ambientales del Arco Minero en Guayana*, 24 de mayo de 2016, consultado el 23 de abril de 2026. Disponible en: https://cievbolivar.blogspot.com/2016/

52 "Ambientalistas venezolanos advierten por crimen ecológico en el arco minero del Orinoco", artículo publicado en *Sputnik*, de fecha 23 de abril de 2016, consultado el 23 de abril de 2026. Disponible en: https://noticiaslatam.lat/20160423/crimen-ecologico-orinoco-1058992636.html

maximización de la renta minera, incluso en un contexto de flexibilización de controles institucionales. [53]

4. Derogatoria del régimen de facto

De todo el análisis precedente podemos deducir que la intención del legislador fue la flexibilización del régimen jurídico de la minería, estableciendo menores barreras para la inversión extranjera e incentivando la iniciativa privada.

En efecto, la Disposición Transitoria Cuarta ordena al Presidente a la reconsideración de los Decretos que declaran determinados minerales como estratégicos, sin embargo, debió hacerlo la LOM directamente.

Las disposiciones derogatorias se limitaron a derogar a la LM y al DLOME, sin siquiera incluir una derogatoria simple de todas las disposiciones que contraríen a la LOM. Es por ello que no cabe duda que debió ser más exhaustiva en la derogatoria de instrumentos normativos, dado que existen múltiples instrumentos de rango sublegal que han regido *de facto* a la industria minera en años recientes.

Especialmente resulta extraño que no se ordenara la derogación del Decreto mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco" y de la Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero[54], las cuales son inconstitucionales -entre otras cosas- por haber usurpado las funciones propias de la Asamblea Nacional.

A continuación, exponemos una lista de otros de los instrumentos vigentes de rango sublegal que la LOM no derogó:

> **a.** Decreto N° 580, que reservó al Estado la industria de explotación del hierro. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 30.577 de fecha 16 de diciembre de 1974.
>
> **b.** Decreto N° 841, que creó la Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo y Promoción Integral de la Actividad Minera lícita en la Región Guayana. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.376, de fecha 20 de marzo de 2014.

---

53 *Vid*. Rafael Badell Madrid, "Inconstitucionalidad del Decreto de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional *Arco Minero del Orinoco*", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 162, enero-marzo 2021, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021. pp. 893-933.

54 Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero, publicada en Gaceta Oficial Nro. 41.310, de fecha 29 de diciembre de 2017.

c. Decreto N° 2.265, que creó la Comisión Presidencial de Desarrollo Ecosocialista y Salvaguarda de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Actividad Minera. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.866, de fecha 10 de marzo de 2016.

d. Decreto N° 2.411, que estableció la prioridad social sobre las utilidades de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 40.960 de fecha 5 de agosto de 2016.

e. Decreto N° 2.413, que declaró como elementos estratégicos para su exploración y explotación al niobio (Nb) y al tantalio (Ta). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 40.960 de fecha 5 de agosto de 2016.

f. Decreto Nº 2.781, que declaró como elemento estratégico para su exploración y explotación el diamante. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

g. Decreto Nº 2.782, que declaró como elemento estratégico para su exploración y explotación el cobre. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

h. Decreto Nº 2.783, que declaró como elemento estratégico para su exploración y explotación la plata. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 41.122 de fecha 27 de marzo de 2017.

i. Decreto N° 3.188, que declaró para uso minero ecosocialista las áreas que en él se mencionan, en los municipios Sifontes, El Callao, Roscio, Piar y Padre Pedro Chien, que se encuentran dentro de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.294 de fecha 6 de diciembre de 2017.

j. Decreto N° 3.597, que declaró como elemento estratégico para su exploración y explotación el carbón. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 41. 472 de fecha 31 de agosto de 2018.

V. **CONCLUSIONES**

1. La Ley Orgánica de Minas de 2026 (LOM) marca un cambio estructural en el modelo jurídico de la minería venezolana, al sustituir el esquema de reserva y predominio estatal absoluto que se había consolidado especialmente a partir del Decreto-Ley Orgánico que

Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos de 2015. La nueva legislación abandona parcialmente el paradigma de monopolización estatal rígida y avanza hacia un modelo de liberalización controlada, que admite una mayor participación del capital privado nacional y extranjero en las distintas actividades del sector minero, aunque manteniendo la rectoría estratégica y regulatoria del Estado sobre los recursos minerales.

2. La reforma de 2026 debe entenderse dentro de un proceso más amplio de reconfiguración del modelo económico venezolano, caracterizado por la necesidad de atraer inversión, recuperar la capacidad productiva nacional y flexibilizar sectores ampliamente sometidos a controles administrativos. En este contexto, la minería es concebida nuevamente como un sector estratégico para la obtención de ingresos y divisas, particularmente frente al deterioro de la industria petrolera y a las restricciones económicas y financieras de los últimos años.

3. No obstante la apertura introducida por la LOM, el sistema venezolano mantiene el principio histórico y constitucional del dominio público minero, conforme al cual los yacimientos minerales continúan siendo bienes del dominio público de la República, inalienables e imprescriptibles. Asimismo, la Ley reafirma la centralización competencial en el Poder Público Nacional, profundizando un proceso histórico iniciado a finales del siglo XIX mediante el cual los estados fueron progresivamente desplazados de la administración y regulación de las actividades mineras.

4. Con fundamento en la LOM de 2026, las actividades mineras podrán ser realizadas por:

1. Empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales.

2. Empresas mixtas con participación estatal mayoritaria.

3. Empresas mixtas con participación estatal minoritaria autorizadas por el Estado.

4. Empresas privadas autorizadas por el Estado.

5. Brigadas mineras debidamente registradas.

6. Personas naturales que ejerzan minería artesanal de manera individual.

5. La LOM clasifica las actividades mineras según la función económica que desempeñan dentro de la cadena productiva, distinguiendo entre actividades primarias, conexas y auxiliares. A su vez, las actividades primarias se subdividen en Gran, Mediana y Pequeña Minería, según la magnitud de la operación, el volumen de producción y las dimensiones del área explotada.

6. La Gran y Mediana Minería se estructuran principalmente mediante el régimen concesional, mientras que la Pequeña Minería queda sometida a un régimen de licencia minera de carácter precario y esencialmente revocable. Esta diferenciación muestra la intención del legislador de reservar el modelo concesional -más estable y patrimonializado- para proyectos de mayor escala e inversión, sometiendo la pequeña minería a un esquema administrativo más discrecional.

7. Entre las innovaciones más relevantes introducidas por la LOM destacan:

a. La flexibilización del esquema de participación privada en actividades primarias, conexas y auxiliares de minería.
b. La creación de un régimen tributario especial y sectorial organizado en torno al denominado “Impuesto a la Minería”, cuya alícuota máxima será del seis por ciento (6%), coexistiendo además con regalías y tributos específicos aplicables a minerales críticos y tierras raras.
c. La atribución al Ministerio con competencia en materia de minas de amplias facultades para determinar la alícuota de regalía aplicable a cada proyecto, hasta un máximo de trece por ciento (13%), considerando factores económicos, ambientales y sociales.
d. La incorporación de cláusulas orientadas a preservar el equilibrio económico-financiero de los contratos mineros, particularmente frente a modificaciones tributarias sobrevenidas capaces de alterar sustancialmente la ecuación económica inicialmente pactada.
e. La admisión expresa del arbitraje, incluso internacional, y demás mecanismos alternativos de resolución de controversias en los contratos mineros, lo que representa una modificación relevante respecto de la tradicional reserva cerrada a la jurisdicción nacional y de la interpretación expansiva de la denominada “cláusula Calvo”.

8. La habilitación del arbitraje constituye uno de los cambios más significativos de la reforma, pues procura mejorar las condiciones de seguridad jurídica para los inversionistas y adaptar el régimen minero

venezolano a mecanismos contemporáneos de solución de controversias empleados en proyectos internacionales de infraestructura y explotación de recursos naturales. Sin embargo, la efectividad práctica de esta apertura dependerá de la coherencia institucional y jurisprudencial con que tales mecanismos sean reconocidos y ejecutados por los órganos del Estado venezolano.

9. La LOM también evidencia un cambio parcial desde un modelo de monopolización estatal absoluta hacia uno de supervisión y preferencia estatal, especialmente en materia de comercialización aurífera. En este sentido, la Ley abandona el rígido esquema de venta obligatoria del oro al Banco Central de Venezuela previsto en el DLOME y lo sustituye por un derecho preferente de compra, permitiendo que, en caso de negativa o falta de pronunciamiento del BCV, el mineral pueda ser comercializado con terceros nacionales o internacionales autorizados. Esta modificación constituye una de las manifestaciones más claras del proceso de liberalización parcial introducido por la reforma de 2026.

10. Pese a las innovaciones señaladas, la LOM presenta importantes deficiencias de técnica legislativa y sistematicidad normativa. La regulación de las distintas modalidades de actividad minera aparece dispersa y fragmentada a lo largo de diversos capítulos, sin seguir una estructura lógica de "lo general a lo particular". Ello dificulta la comprensión sistemática de la Ley y afecta la claridad del régimen jurídico aplicable a cada modalidad de explotación.

10. Asimismo, la Ley mantiene una distinción técnicamente imprecisa entre "concesión minera" y "contrato minero", tratándolos como figuras autónomas y separadas, cuando en realidad la concesión constituye una modalidad de relación contractual administrativa mediante la cual el Estado habilita a un particular para la explotación temporal de bienes del dominio público. Esta dualidad conceptual genera confusiones innecesarias respecto de la naturaleza jurídica de los derechos otorgados y de las relaciones entre el título habilitante y el instrumento contractual que regula su ejecución.

11. La LOM delega al el Ejecutivo Nacional la determinación de múltiples aspectos estructurales del régimen minero que, por su importancia, debieron haber sido desarrollados directamente por el legislador. En particular, la noción de "minerales estratégicos" permanece como una categoría abierta y altamente discrecional, dependiente esencialmente de decisiones presidenciales.

12. Desde el punto de vista institucional, aunque la Ley crea nuevos órganos especializados como la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) y el Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN), su diseño orgánico no garantiza una verdadera autonomía técnica y funcional, debido al amplio control que mantiene el Ministerio de minas sobre su dirección, funcionamiento y toma de decisiones.

13. Una de las omisiones más graves de la LOM es la ausencia de un desarrollo adecuado de los derechos de los pueblos indígenas, pese a que gran parte de las actividades extractivas se desarrollan precisamente en territorios ancestralmente ocupados por comunidades indígenas. La Ley omite referencias sustanciales al derecho a la consulta previa, libre e informada, así como a las garantías constitucionales vinculadas con la protección del hábitat y la identidad cultural de dichos pueblos, en aparente contradicción con los artículos 119 al 126 de la Constitución y con los estándares internacionales aplicables en materia de derechos humanos.

14. Igualmente preocupante resulta el desplazamiento de la protección ambiental a un plano secundario dentro de la nueva legislación. Aunque la LOM incorpora referencias generales a estudios de impacto ambiental y planes de mitigación, no desarrolla mecanismos suficientemente de prevención, reparación y responsabilidad ambiental frente a los graves daños ecológicos asociados a la minería extractiva..

15. La insuficiencia del nuevo marco legal resulta especialmente evidente frente a la crisis ambiental y humanitaria existente en el Arco Minero del Orinoco, donde persisten fenómenos de minería ilegal, deforestación masiva, contaminación por mercurio, destrucción de ecosistemas protegidos y afectaciones sistemáticas a comunidades indígenas. La LOM no incorpora medidas concretas orientadas a revertir, reparar o mitigar integralmente estos procesos de degradación ambiental acumulada.

16. En relación con las Brigadas Mineras, la Ley presenta importantes indeterminaciones respecto de su naturaleza jurídica. Aunque exige la adopción de una forma societaria y reconoce personalidad jurídica tras la protocolización de su acta constitutiva, no precisa claramente si se trata de cooperativas, asociaciones civiles, sociedades mercantiles u otra categoría organizativa especial. Esta indefinición podría generar dificultades relevantes en materia societaria, tributaria, patrimonial y de responsabilidad frente a terceros.

17. Finalmente, el éxito práctico de la reforma minera de 2026 dependerá menos de la amplitud de las innovaciones normativas formalmente incorporadas que de su implementación efectiva, de la estabilidad institucional del país, de la credibilidad regulatoria del Estado y de la capacidad real de garantizar seguridad jurídica, transparencia administrativa y protección ambiental. La LOM constituye un primer paso hacia la reorganización del sector minero venezolano, pero su consolidación exigirá reformas adicionales, desarrollo reglamentario coherente y una reconstrucción institucional mucho más profunda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANZOLA, Oswaldo, "Régimen impositivo aplicable a las asociaciones petroleras. La Participación Municipal" en *La apertura petrolera. I Jornadas de Derecho de Oriente*, FUNEDA, Caracas, 1997.

ARRÁIZ LUCCA, Rafael, *El petróleo en Venezuela. Una historia global*, Alfa, Caracas, 2016.

_____ *Las Constituciones de Venezuela (1811-1999),* 1° Edición, Editorial Alfa, Caracas, 2012.

BADELL MADRID, Rafael, "Régimen Jurídico de los Hidrocarburos en Venezuela", en Allan R. Brewer Carías *et. al* (Coords.)*., Ley Orgánica de Hidrocarburos. Reforma de 2026*, Colección textos legislativos Nro. 58, Editorial Jurídica Venezolana, Panamá, 2026.

_____"Arbitraje en Derecho Administrativo" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 179, Jul-Sept. 2025.

_____ "Privilegios y prerrogativas procesales y fiscales de los entes en el proceso contencioso administrativo", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo* Nro. 25, Caracas, 2023.

_____ "Potestad sancionatoria de la Administración en Venezuela", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nro. 22, enero-junio 2021,CIDEP, Caracas, 2022.

_____ "Derechos y deberes de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, N° 169-170, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Ene-Jun 2022.

_____ "Inconstitucionalidad del Decreto de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional *Arco Minero del Orinoco*", en *Boletín de la*

Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Nro. 162, enero-marzo 2021, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

_____ *Régimen jurídico de la Expropiación en Venezuela,* Editorial Paredes, Caracas, 2014.

_____ *Régimen Jurídico de las Concesiones en Venezuela*, Editorial Torino, Caracas, 2002.

BREWER-CARÍAS, Alla R., "Pórtico sobre 'Algunos principios relativos al régimen jurídico de la minería'," en Mauricio R. Pernía-Reyes, *Estudios de derecho minero,* Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal, 2023.

CABALLERO ARIAS, Hortensia, "La Demarcación de Tierras Indígenas en Venezuela", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 13 Número 3, Caracas, 2007.

DE LA PLAZA, Salvador, *Estructuras de integración nacional*, Ediciones Librería Pensamiento Vivo, Caracas, 1959.

DUQUE CORREDOR, Román J., "La Amazonia: Gobernanza e institucionalidad como comunidad jurídica internacional", en *Boletín de la academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 161, julio-diciembre, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.

_____ "La obligación de explotar del concesionario de minas en la jurisprudencia venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho (UCAB)*, Nro. 11 (1970-1971), Caracas, 1971.

DUQUE SÁNCHEZ, J. Román, n *Manual de Derecho Minero Venezolano*, 3ra Edición, Manuales de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1974.

DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ed. Ciudad Argentina, 4º Ed., Buenos Aires, 1996.

GARRIDO ROVIRA, Juan, *Temas sobre la administración descentralizada en Venezuela*, Editorial Jurídico Venezolana, Caracas, 1984.

GONZÁLEZ BERTI, Luis, *Compendio de Derecho Minero Venezolano*, Tomo I, Universidad de Los Andes, Mérida, 1957.

LEVY, H., "Oil Royalties - A Distinct Species of Property", *Southern California Law Review*, No. 319, 1938.

NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Segunda Edición Ampliada. Editorial Tecnos. 1994.

MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, p. 451.

MARTÍNEZ, Aníbal, y ARCILA, Eduardo, "Minería (en Venezuela", en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo II, 2º Ed, FEP, Caracas, 2010.

MCBETH, BRIAN S., *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela 1908-1935*, Cambridge University Press, 1983.

MORA CONTRERAS, Jesús, "El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 8, núm. 2, Caracas, agosto 2002.

PAREJO ALFONSO, Luciano, "La Actividad Administrativa Represiva y el Régimen de las Sanciones Administrativas en el Derecho Español", *Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Allan Randolph Brewer-Carías*, 1996.

PERNÍA-REYES, Mauricio, "Comentarios al proyecto de Ley Orgánica de Minas de marzo de 2026", Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, artículo publicado el 18 de marzo 2026, consultado el 28 de abril de 2026. Disponible en: https://aveda.org.ve/articulo-comentarios-al-proyecto-de-ley-organica-de-minas-de-marzo-de-2026-2/

_____ "Aproximación a las alianzas estratégicas en el Derecho minero venezolano", en José Gregorio Silva Bocaney (Coord.), *El Derecho Público a los treinta años de FUNEDA*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, 2024.

_____ "La intervención administrativa en el régimen legal de la minería en Venezuela", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* Tomo LXXI, Número 282, enero-abril, 2022. DOI: http://10.22201/fder.24488933e.2022.282.81936

PRO-RÍSQUEZ, Juan C., "Aproximación a una modernización regulatoria de la Industria Petrolera en Venezuela" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No 178, Centésimo Aniversario, Abril-Junio 2025, Caracas.

REVERÓN BOULTON, Carlos, "Principios del derecho sancionador", *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, Nro. 4. Caracas, 2014.

VILORIA, Enrique, *El Concepto de Empresa Pública: Los cuatro elementos de una definición*, Revista de Derecho Público, Revista de Derecho Público, No 16, octubre-diciembre, 1983.

OCTAVA PARTE

CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE "LAS RESERVAS" PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

CLAUDIA NIKKEN

Abogado (UCV.) Magister en derecho público interno (Universidad de París II). Doctora en derecho (Universidad de París II). Profesora de derecho administrativo (UCV). Profesora en la especialización de derecho constitucional (UCV), Baumeister & Brewer, Despacho de Abogados.

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Minas es la primera ley general sobre la materia que se dicta con base en la Constitución promulgada el 30 de diciembre de 1999. Hasta su entrada en vigencia el 16 de abril de 2026[1], estuvo en vigor, al menos formalmente, la Ley de Minas dictada en septiembre de 1999[2], como *decreto-ley,* en el curso del proceso constituyente y, por lo mismo, en el periodo de transición entre la Constitución de 1961 y la de 1999. Hasta ese momento, la materia minera estuvo regida, en general, por la Ley de Minas de 1945[3] que, por su *longevidad,* delimita el marco histórico referencial del presente trabajo.

---

1 Ver Gaceta Oficial Nº 7.020 Extraordinario de 16 de abril de 2026.

2 Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.382 Extraordinario de 28 de septiembre de 1999

3 Publicada en la Gaceta Oficial Nº 121 Extraordinario de 18 de enero de 1945.

La Ley Orgánica de Minas incorpora al régimen minero venezolano algunos cambios relevantes. En lo que importa a efectos del presente trabajo, atendiendo a una *innovación* que introdujo la Constitución de 1999 en su artículo 164.5, excluye de su ámbito de aplicación las actividades relativas a los minerales no metálicos *"no reservados"* por el ejecutivo nacional, cuyo régimen y aprovechamiento es competencia exclusiva de los estados[4]. Esa disposición, que reproduce -con sensibles matices- la innovación constitucional, no se desarrolla en la ley, ni siquiera en lo más simple: *¿qué minerales no metálicos y por qué razones el ejecutivo reserva su régimen y aprovechamiento al poder nacional?*

Dicho eso, hay que reconocer que, en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas se establece -o pretende establecerse- el régimen de la "reserva del Estado". Quizás podría concluirse que es en los términos y bajo las condiciones que allí se establecen, que el ejecutivo nacional puede reservar al poder nacional el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos. Sin embargo, esa es una interpretación descontextualizada, que deja en pie un problema fundamental: *¿qué efecto tiene la Ley Orgánica de Minas sobre la competencia que ya ejercen los estados con relación a minerales no metálicos, asumiendo que el poder nacional no se los ha reservado?*

De todas maneras, como se verá, el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas no se refiere a esa "reserva". Esa normación se ocupa -o pretende ocuparse- de una institución que existe en Venezuela de antaño, regulada en las leyes de minas de 1945 y 1999, cuyo objeto -en esencia- es *restringir la libertad de empresa*: la reserva de actividades mineras[5]. Esa institución encuentra hoy su base constitucional en el artículo 302 del texto fundamental de 1999.

Los problemas expuestos son la razón del presente trabajo, dirigido a analizar "las reservas" -*y no "la" reserva*- previstas en la Ley Orgánica de Minas recién promulgada.

Pese a su extensión, no es ni pretende ser un trabajo exhaustivo y, además, recogiendo fundamentalmente un análisis exegético,

---

4 Artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas.

5 Como antecedente inmediato de la Ley de 1945, puede citarse el artículo 261 de la Ley de Minas de 1936, reformado en 1943, de acuerdo con el cual, además de los minerales expresamente señalados en esa ley, cuya concesión era potestativa y estaba sujeta a un régimen especial dominial, el ejecutivo federal podía declarar "reservadas" las minas o yacimientos que se encontraran determinadas zonas, pudiendo la "reserva" versar sobre determinadas sustancias.

prácticamente inmediato a la entrada en vigencia de la ley, excluye fuentes importantísimas, a comenzar la jurisprudencia. Sus fuentes fundamentales son normativas, en particular los textos constitucionales y legales *nacionales* que permiten comprender la diferencia entre las reservas analizadas, así, en plural.

Por esa razón, se trae a colación una de las innovaciones de la Ley Orgánica de Minas, que consiste en diferenciar "yacimientos" y "minas"[6]. Hasta su entrada en vigencia, los términos se utilizaban como sinónimos y, de hecho, así se refleja en la Constitución de 1999, donde solo una vez se hace referencia a los yacimientos de minerales y luego, simplemente, se habla de minas (o de minerales). Por supuesto, el *mineral* no se define en la ley y, sin que aparezca necesario profundizar en el concepto, en términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es mineral *toda sustancia inorgánica que se halla en la superficie o en las diversas capas de la corteza terrestre* o, más concretamente, *la parte útil de una explotación minera.* En todo caso, en la legislación se los considera como *frutos naturales*[7].

Lo anterior es relevante para leer y entender los antedecentes normativos y, en particular, el objeto de la Ley Orgánica de Minas: *"regular lo relativo a las minas, la gestión de los recursos minerales existentes en el territorio nacional y la actividad minera"*[8]. En consecuencia, como la Ley de Minas de 1999, la Ley Orgánica de Minas es aplicable a lo que aparece en nuestro ordenamiento constitucional y legal de manera diferenciada como "minas" y "salinas", entendidas estas como yacimientos (o minas) de sales halógenas, que son indudablemente minerales.

---

6 La reciente ley orgánica nos explica que un *yacimiento* consiste en *"las acumulaciones naturales de uno o varios minerales con concentraciones superiores a las presentes en la corteza terrestre",* añadiendo que se trata de *"depósitos minerales comprobados que poseen las condiciones necesarias, en cuanto a tenor y accesibilidad, para que su explotación sea económicamente rentable"* (artículo 8.21). Por su parte, la *mina* se define como la *"[e]xcavación o grupo de excavaciones que se realizan para extraer un determinado mineral o grupo de minerales de un yacimiento. Puede ser subterránea con túneles y galerías o a cielo abierto",* sea que se encuentren en el suelo, en el subsuelo, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva o en la plataforma continental, cualquiera sea su naturaleza (artículo 8.11).

7 Ver artículo 552 del Código Civil.

8 Artículo 1 de la Ley Orgánica de Minas.

La aclaratoria es importante, porque la Ley de Minas de 1945 sujetaba el régimen de los *"yacimientos de sal gema, las salinas, salinetas y demás yacimientos de sales halógenas"* a una "Ley de Salinas"[9] que, en nuestro conocimiento, no existía, existiendo en cambio una Ley Orgánica de la Renta de Salinas[10], cuya última reforma se produjo el 1º de agosto de 1957[11]. Esta última ley nunca fue modificada antes de la entrada en vigencia, el 1º de enero de 1990, de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público[12], mediante la cual *"a fin de promover la descentralización administrativa (...), se transfiere a los [e]stados la competencia exclusiva (...)",* entre otras materias, las referidas al régimen, administración y explotación de un listado de minerales no metálicos -reproduciendo el contenido en el artículo 7 de la Ley de Minas de 1945[13]- *y de las salinas*[14]. Como consecuencia de esta última *ley,* el régimen de los minerales allí enunciados*,* incluido el de las sales halógenas, pasó a ser competencia de los estados en sus respectivas jurisdicciones, siempre que la asumieran dictando sus leyes especiales[15]. Dicho eso, la explotación económica de los minerales de la misma especie que se encontraran en territorios cuyo régimen y administración correspondía al poder nacional, estaba sujeta a la Ley de Minas de 1945 y a la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 1957.

La Ley de Minas de 1999 derogó expresamente la de 1945 y tácitamente la Ley de la Renta de Salinas, modificando sustancialmente el régimen minero, a comenzar por declarar de manera expresa que todos los

---

9 Artículo 6 de la Ley de Minas de 1945.

10 Para aquel momento estaba vigente la del 23 de julio de 1945.

11 Ver Gaceta Oficial Nº 25.425 de 7 de agosto de 1957.

12 Publicada en la Gaceta Oficial Nº Extradordinario 4.153 de 28 de diciembre de 1989.

13 De acuerdo con el cual: "Las *piedras de construcción y de adorno o de cualquiera otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas y el guano,* pertenecen al propietario del suelo, quien puede explotarlas sin formalidades especiales. La explotación de dichas materias queda sujeta a la vigilancia de la autoridad en cuanto a la policía y seguridad de labores". [Énfasis añadido].

14 También se les asigna el régimen, administración y explotación de los ostrales de perlas, pero estos, en términos del artículo 5 de la Ley de Minas de 1945, no se consideraban minas, porque en efecto no lo son. Allí también se excluyen los corales, las esponjas, el ámbar gris y demás sustancias similares.

15 Ver el *parágrafo único* del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

yacimientos de minerales son del dominio público de la República[16], con lo que zanjó una discusión histórica que se describirá más adelante. A los efectos de esta introducción se subraya, además, que, en su artículo 128, dicha ley recogió lo establecido en la *ley de descentralización,* no sin advertir que en los estados donde no se hubiera dictado la ley atinente al régimen, administración y explotación de los minerales correspondientes, se mantendrían en vigor los artículos 7 a 10 de la Ley de Minas de 1945. Por vía de consecuencia, el régimen de los minerales en cuestión que se encontraran en las dependencias federales -y el Distrito Federal- pasaba a ser el de la Ley de Minas de 1999 -y, ahora, el de la Ley Orgánica de Minas[17].

Así, la Ley de Minas de 1999 ratificó la vigencia de las leyes que, en materia de minas, ya hubieran dictado los estados y; además, *solo a título transitorio,* mantuvo en vigor *en los estados* las disposiciones correspondientes de la Ley de Minas de 1945 mientras no lo hubieran hecho.

En otro orden de ideas, la Constitución de 1936 -base de la Ley de Minas de 1945-, no hacía la distinción entre los yacimientos de *minerales* y los yacimientos de *hidrocarburos*[18], a pesar de que ya desde 1920 existía una legislación diferenciada[19], que de todas maneras partía del principio de que la ley de minas era la general y la de hidrocarburos la especial. Eso ya no es así, pero la consideración es necesaria para advertir que, en este trabajo, no se hará referencia al régimen de los hidrocarburos, pese a la utilidad que podría representar el análisis comparativo de la institución de la reserva.

La Constitución promulgada el 30 de diciembre de 1999, como la Ley de Minas de 1999, establece en su artículo 12 que los yacimientos de minerales de cualquier clase son del dominio público de la República y, en consecuencia, asigna al poder nacional la competencia inherente a su

---

16 Artículo 2 de la Ley de Minas de 1999.

17 No se considera aquí el asunto de si el Distrito Federal y, luego el Distrito Capital o, en su momento, el Distrito Metropolitano de Caracas ostentan las mismas competencias de los estados, pues ello excede del objeto de este trabajo.

18 Ver artículo 15.18 de la Constitución de 1936, el cual se mantuvo intacto tras la reforma de 1945.

19 Ver Ley de Minas del 26 de junio de 1920, cuyo artículo 3 determina que la explotación de los hidrocarburos, carbón y demás sustancias mineraés combustibles se rige por una ley espacial. Esa ley había sido dictada el 19 de junio de 1920.

régimen, administración y explotación[20] Sin embargo, como *innovación* ya advertida, en su artículo 164.5 establece, como competencia exclusiva de los estados, el régimen y aprovechamiento de *los minerales no metálicos no reservados al poder nacional,* incluyendo las sales halógenas a título de "salinas". La innovación consiste, en esencia, en que a diferencia de la *ley de descentralización* de 1990 y la Ley de Minas de 1999, la Constitución no determina la competencia de los estados de acuerdo con una enunciación de minerales, sino que se refiere en general a *"minerales no metálicos no reservados al poder nacional"*.

A lo anterior se añade el artículo 302 de la Constitución de 1999, que también innova de muchas maneras el régimen de la institución de la reserva, incorporada a nuestro ordenamiento constitucional en la Constitución de 1936 como medio de restricción de la libertad de empresa[21]. En ese sentido, el artículo 302 establece, *"mediante la ley orgánica respectiva"*, el Estado *"se reserva (...) por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico"*. Seguido, aparece el compromiso -la obligación- que asume el Estado de promover *"la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo"*.

Desde lo expresado, la reserva se presenta en la Constitución de 1999, primero, como un mecanismo para delimitar la competencia del poder estadal con relación al poder nacional en materia minera y; luego, como medio para restringir la libertad de empresa y el derecho de propiedad de los particulares.

La Ley Orgánica de Minas recientemente promulgada recoge ambas "reservas" en los términos y con los problemas que fueron ya explicados sucintamente. Lo que no se ha considerado y cierra esta explicación introductoria, es que la Ley Orgánica de Minas deroga no solo la Ley de

---

20 Ver artículo 156, numerales 12, 16 y 36, de la Constitución de 1999.

21 Ver artículo 32.9 de la Constitución de 1936. Desde entonces se la consideró como una institución relativa a la libertad económica, como también lo recogió la Constitución de 1961 en su artículo 97. Sin embargo, se advierte que es la Constitución de 1925 la que introdujo la idea de "reserva", en el sentido de que podía el ejecutivo federal *reservarse* ciertos terrenos baldíos, los cuales no serían enajenables (artículo 17.18 de la Constitución de 1925). Esta forma de "reserva" se eliminó en 1928.

Minas de 1999, sino también, la *Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos*[22].

Esa última, vista como *ley de reserva,* mantuvo la ampliación de la reserva a otros "minerales estratégicos" -que se había producido en 2014[23]-, con respecto a la que tuvo lugar con base en la *Ley Orgánica que Reserva al Estado las actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a Éstas*[24]; pero limitó la reserva a las actividades primarias de la minería -exploración y explotación- y a su comercialización. En todo caso, como las *leyes de reserva referidas,* apartándose del régimen de la reserva previsto en la Ley de Minas de 1999[25], estableció un nuevo régimen que, entre otras cosas, autorizó el ejercicio de las actividades reservadas a sujetos distintos a los previstos en dicha ley, en particular a las llamadas "empresas mixtas", como se previó en 2011 y, como desde 2014, a las alianzas estratégicas y las brigadas mineras[26].

Lo anterior se hizo sin consideración alguna sobre las ventajas o desventajas de la reserva con respecto al desarrollo de la industria minera, ni mucho menos con relación al impacto que tendría la reserva en la industria nacional en general y, por ende, en la economía y en el desarrollo socioeconómico del país. Tampoco se consideró el impacto económico negativo de la reserva con relación a los inversionistas nacionales y extranjeros. Como efecto colateral, se extendió a los estados el ámbito de

---

22 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario de 30 de diciembre de 2015. Hay que decir que esta *ley* -en realidad decreto con con rango y fuerza de ley-, sustituyó la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a éstas, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014.

23 En virtud de la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a éstas de 2014.

24 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.063 Extraordinario del 15 de diciembre de 2011.

25 La reserva implicaba que fuera el ejecutivo quien asumiera directamenta las actividades objeto de reserva y, unicamente en el caso de las actividades de exploración y explotación, podía *descentralizar* su ejecución, únicamente hacia empresa de la exclusiva propiedad de la República (ver artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999).

26 Artículo 10 de la *ley de reserva* de 2015.

aplicación de la reserva como institución económica, sin consideración alguna de las implicaciones que ello tendría jurídica y económicamente[27].

Sin entrar en análisis más profundos a propósito de las razones que tuvo el legislador para discutir y sancionar una nueva ley en materia minera -la Ley Orgánica de Minas-, es posible afirmar que con la misma pretende revertir los efectos negativos para la economía considerada en su conjunto, de las previas *leyes de reserva* de 2011, 2014 y 2015[28]. En síntesis, persigue revertir los efectos de esas *reservas.*

Para que eso sea posible, hay que comenzar por comprender de manera adecuada la Ley Orgánica de Minas que, entre otras fallas de técnica legislativa y jurídica propiamente tal, permitiría confundir dos instituciones distintas, con respecto a las cuales se utiliza el mismo término de "reserva". De ahí que, distinguiéndolas, en este estudio se persiga establecer el significado y alcance de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas **(I)**; para luego considerar la reserva prevista en el Capítulo V de la misma ley **(II)**.

I. EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA RESERVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas determina el ámbito de aplicación de dicha ley: *"las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, que realicen actividades vinculadas a las materias señaladas en esta Ley, cualquiera que sea su naturaleza".*

En el trámite de la segunda discusión de la ley[29], se agregó al proyecto un texto tan indispensable como confuso, que expresa que *"[e]l régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados por el Ejecutivo Nacional, es de la competencia exclusiva de los Estados".*

---

27 Ver, por ejemplo, el Decreto N° 4.631 del 17 de enero de 2022, referido a la reserva de la magnesita, publicado en la Gaceta Oficial Nº 42.298 de 17 de enero de 2022.

28 Por razones de tiempo y espacio, no se considera en este trabajo la legislación referida al denominado "Arco Minero del Orinoco", que concierne al oro, el coltán y otros minerales "estratégicos". En ese sentido, puede leerse J.I. Hernández, "Régimen jurídico administrativo del coltán como mineral estratégico", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezonano Nº 9,* Universidad Monteávila, Caracas, 2016, pp. 95-127.

29 Esto aparece de la comparación del proyecto aprobado en primera discusión (consultado en original), con el texto sancionado.

El texto era indispensable, porque el proyecto había omitido que la Constitución establece como competencia exclusiva de los estados el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos no reservados al poder nacional[30]. Es confuso, porque, a diferencia de lo que expresa la Constitución, determina que la reserva de minerales no metálicos corresponde al *ejecutivo nacional.*

Sin tener a mano la transcripción de los debates o los informes de la comisión legislativa, no es posible saber a ciencia cierta cómo se incorporó el texto; pero sí podría inferirse que el agregado inherente a la reserva de minerales no metálicos *por el ejecutivo nacional* pudo ser producto de un automatismo, que se explica porque, históricamente, la reserva como institución económica ha sido legalmente asignada -precisamente- al ejecutivo nacional, como se verá en la segunda parte de este trabajo.

Es por lo último que, para comprender el significado y alcance de la reserva a la que se refiere la norma analizada, es útil mirar sus antecedentes constitucionales **(1)**, su contexto constitucional **(2)** y, desde ahí, su interpretación conforme a la Constitución **(3)**.

1. Antecedentes constitucionales y legales del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

El análisis de los antecedentes constitucionales y legales del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas tendría que remontarse, para ser exhaustivo, a la fundación de la República. Sin embargo, por razones de tiempo y espacio, vamos a limitarlo a sus antecedentes inmediatos: la Constitución de 1961, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 y, esquemáticamente, la Ley de Minas de 1999.

Dicho eso, el análisis planteado requiere contexto y, a ese efecto, es útil hacer referencia al tratamiento en constituciones anteriores a la de 1961 de dos cuestiones específicas: la propiedad de las minas y la distribución de la competencia en materia minera. Para no remontarnos demasiado en el tiempo, este ejercicio tendrá como punto inicial la Constitución de 1936.

De acuerdo con esa Constitución -la de 1936-, los estados eran "propietarios" de las salinas y de las minas, entre otros bienes[31]. Sin embargo, entre las "*Bases de la Unión"* contaba la *reserva* que estos -los estados- hicieron a favor del *poder federal* de la competencia inherente a

30 Artículo 164.5 de la Constitución de 1999.

31 Es el caso de las tierras baldías y sus productos, así como de los ostrales de perlas.

su régimen y administración, al tiempo que determinaron que la renta proveniente de su explotación económica debía ingresar al tesoro nacional[32]. Esto es así a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1881[33], cuando se revirtió el *efecto descentralizador* de la actividad minera producto de las guerras federales, que se materializó en la Constitución de 1864[34], y se dio paso progresivamente a lo que hoy llamamos "situado constitucional"[35].

La Constitución de 1936 fue parcialmente reformada en 1945, sin incidencia en lo antedicho y fue sustituida por la Constitución de 1947. Esta Constitución no modificó en lo esencial régimen general de las minas y las salinas[36]; sin embargo, ya no fueron los estados, sino el constituyente directamente quien determinó que correspondían al *poder nacional* la administración de las minas y las salinas y la legislación correspondiente, reservándoselas sin emplear el término "reserva".

La Constitución de 1947 fue sustituida por la de 1953, que omitió la cuestión de la propiedad de las minas y salinas al definir la competencia de los estados[37] y asignó directamente al poder nacional su "administración" en los términos de las constituciones anteriores y, claro, atribuyó la legislación inherente a toda materia competencia del poder nacional[38]. Aunque esto no supuso una modificación significativa desde el punto de vista del régimen y administración de las minas, se subraya que ya no se

---

32 Ver artículo 15.18 de la Constitución de 1936.

33 El artículo 13.15 de la Constitución de 1881 obligó a los estados a *"ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos".* Esa disposición fue evolucionando, hasta que, en 1925 se alcanzó un texto similar al de 1936 (ver artículo 12.18 de la Constiución de 1925).

34 El artículo 13.16 de la Constitución de 1864, incluido entre las *Bases de la Unión,* comprometía a los estados a dejar a cada uno *"la libre administración de sus productor naturales. En consecuencia, los que tengan salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno general".* Eso que debía extenderse a las minas, en concordancia con el artículo 13.17.

35 El origen del situado constitucional puede encontrarse en el artículo 6.28 de la Constitución de 1928, con expresa referencia al producto de las minas, los terrenos baldíos y las salinas.

36 Ver artículos 121.4 y 138.12 de la Constitución de 1947.

37 Así como a los ostrales de perlas y tierras baldías. Ver artículo 15 de la Constitución de 1953.

38 Ver artículo 60, numerales 6 y 17, de la Constitución de 1953.

reconoció a los estados, al menos no expresamente, como "propietarios" de las minas y las salinas que se encontraban en su jurisdicción.

El 23 de enero de 1961 entró en vigencia una nueva Constitución, que derogó la de 1953. Como esta última, omitió referirse a las minas y salinas como propiedad de los estados y determinó que su régimen y administración eran competencia del poder nacional[39]. Esto así, se planteó una discusión acerca de la titularidad de las minas y las salinas, así como en cuanto al régimen aplicable a la propiedad de las mismas[40].

Sin reproducir esa discusión, resulta útil recordar lo que determinaba al respecto la Constitución de 1936. Aunque nada se dice expresamente con relación al *régimen* de la propiedad aplicable a las minas, que eran de los estados, allí se dispuso que las salinas eran *inalienables* y que los yacimientos de minerales distintos a las sales halógenas podían ser otorgados en *concesión temporal*; de manera que, si bien los particulares no podían apropiarse de los yacimientos, sí podían explotarlos económicamente, al menos en virtud de una concesión temporal.

Desde lo último puede afirmarse, aunque no es una conclusión unánime en doctrina y la legislación no la sustenta, que las minas -los yacimientos, en realidad- no eran apropiables por los particulares y, por lo mismo, que eran del dominio público de los estados. Nada de eso cambió, en sustancia, salvo por lo que respecta a la designación de los estados como propietarios de las minas a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1953, lo que para algunos significó que esa propiedad había sido transferida a la República.

Desde las anteriores consideraciones es posible afirmar que, aun sin estar expresamente sujetas al régimen del dominio público, las minas eran propiedad de los estados si se encontraban en su jurisdicción, con certeza hasta 1953 y, de la República a partir de entonces, según algunos autores. La República, por su parte, era propietaria de las minas -de los yacimientos- que se encontraran, principalmente, en el Distrito Federal, así como en los

---

39 Ver artículos 17 y 136.10 de la Constitución de 1961.

40 *Cfr.* J.R. Duque Sánchez, *Manual de Derecho Minero Venezolano,* Col. Manuales de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1967, pp. 62-70; E. Amorer, *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, pp. 66-78, 98-99

territorios y dependencias federales y demás áreas territoriales sujetas a su jurisdicción[41].

La República, sin embargo, era quien ejercía los atributos de la propiedad sobre los yacimientos, directamente por órgano del ejecutivo u otorgando concesiones u otros contratos mineros; y también quien determinaba su régimen y las administraba. Esto lo hacía, principalmente, con base en la Ley de Minas de 1945 que, por supuesto, no contenía ninguna disposición inherente a alguna competencia diferenciada entre el poder estadal y, en su tiempo, el poder federal.

Para continuar con el análisis de los antecedentes constitucionales del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas, se hace obligatorio incluir la transferencia de competencia operada a favor de los estados, con base en los artículos 136 de la Constitución de 1961 y 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, vigente a partir del 1º de enero de 1990.

En efecto, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público fue dictada con fundamento en una especialísima previsión de la Constitución de 1961, contenida en su artículo 137[42], de acuerdo con la cual el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podía atribuir a los estados (o a los municipios) determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Muchas fueron las consideraciones que se hicieron a propósito de la naturaleza de esa ley, así como de la concomitante Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado[43], dictada también en 1989 con base en el artículo 22 de la Constitución de 1961, que también establecía al efecto un procedimiento legislativo *reforzado*[44]. En todo caso, la Corte Suprema de Justicia en pleno, por sentencia del 27 de noviembre de 1990, dictada en el marco de una acción de inconstitucionalidad dirigida contra la segunda de las leyes referidas, señaló que esa ley -y por ende

---

41 Recuérdese que no se considera aquí el asunto de si el Distrito Federal y, luego el Distrito Capital o, en su momento, el Distrito Metropolitano de Caracas ostentan las mismas competencias de los estados.

42 Cuyo antecedente es el artículo 139 de la Constitución de 1947.

43 Publicada en la Gaceta Oficial Nº Extraordinario 4.086 de 14 de abril de 1989.

44 Sobre esas consideraciones, ver C. Nikken, *La Cour Suprême de Justice et la Constitution vénézuélienne du 23 janvier 1961,* Tesis de doctorado, *Université Panthéon-Assas (Paris II),* Paris, 2001, pp. 324-330.

también la inherente a la descentralización- *"se convierte en la práctica en una norma de rango constitucional que no podrá ser revertida"*[45].

Así, a partir del 1º de enero de 1990 debía entenderse parcialmente reformado el artículo 136 de la Constitución de 1961, en cuanto al régimen y administración de las minas y las salinas[46], en tanto que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público transfirió a los estados, de manera exclusiva e irreversible por la vía legislativa *ordinaria,* la competencia relativa al *régimen, administración y explotación* de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas; así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos[47].

Como consecuencia de lo anterior, las actividades jurídicas y económicas innherentes a los minerales enumerados en el artículo 11.2 de la *ley de descentralización,* en tanto se encontraran en territorio estadal, serían sustraidas del ámbito de aplicación de la Ley de Minas de 1945 y de la Ley Orgánica sobre la Renta de Salinas de 1957, una vez que los estados adoptaran al respecto su propia legislación.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1999, en virtud de lo dispuesto en sus artículos 128 y 136, la Ley Orgánica sobre la Renta de Salinas fue derogada y, además, transitoriamente -solo con respecto a los estados-, se mantuvo en vigencia el régimen de explotación inherente a los minerales aludidos en el artículo 11.2 de la *ley de descentralización* recogido en la Ley de Minas de 1945.

La anterior aclaratoria es relevante, pues la República siguió siendo competente en cuanto se refiere al régimen, administración y explotación de los minerales enunciados en el artículo 11.2 de la *ley de descentralización* que no se encontraban en territorio estadal, incluyendo las salinas. En consecuencia, su explotación debía sujetarse a las disposiciones de la Ley de Minas de 1999.

---

45 El texto de la sentencia pude ubicarse en G. Linares Benzo, *Leer la Constitución,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998, pp. 175-190. La cita se extrae de la p. 186.

46 Ver artículo 136, numerales 7 y 10 de la Constitución de 1961.

47 Esa disposición reproduce, como se advirtió, las enumeraciones pertinentes de los artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Minas de 1945.

En todo caso, la Ley de Minas de 1999 declaró todos los yacimientos de minerales como del dominio público de la República[48], resolviendo la discusión a propósito la titularidad y el régimen de la propiedad aplicable a las minas y salinas.

Dicho eso, aunque se ha hecho ya somera referencia en este recuento de antecedentes a la Ley de Minas de 1999, dado que fue dictada durante el proceso constituyente que dio lugar pocos meses después a la Constitución de 1999, se incluye seguidamente en su contexto constitucional.

2. Contexto constitucional del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

Agotado el modelo económico descrito en la Ley de Minas de 1945 por razones y con consecuencias que no serán abordadas, mientras se desarrollaba el proceso constituyente que dio paso a la Constitución de 1999, mediante *decreto-ley,* fue promulgada una nueva Ley de Minas. Esa ley, en lo que nos interesa y como ya se apuntó, recoge el régimen diferenciado de los estados en materia minera, establecido desde 1990.

En efecto, la Ley de Minas de 1999, que declaró todos los yacimientos de minerales como del dominio público de la República[49], acogió en su artículo 128, a título de disposición transitoria dirigida a materializarlo, lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En ese sentido, tras recoger la competencia de los estados con relación al *régimen, administración y explotación* de los minerales contenidos en la última norma, y con respecto a la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos, la Ley de Minas de 1999 determinó que, hasta tanto se dictaran las leyes estadales correspondientes, se mantendrían en vigencia los artículos 7 a 10 de la Ley de Minas de 1945. En sentido inverso, el régimen, administración y explotación de los minerales enunciados que *no se encontraran* en jurisdicción de los estados pasó a ser el definido en la Ley de Minas de 1999.

La Constitución promulgada el 30 de diciembre de 1999, si bien recogió el carácter demanial nacional de las minas que ya había declarado la Ley de Minas de 1999[50], en su artículo 164.5 establece como

---

48 Artículo 2 de la Ley de Minas de 1999.

49 Artículo 2 de la Ley de Minas de 1999.

50 Artículo 12 de la Constitución de 1999.

competencia exclusiva de los estados el régimen y aprovechamiento de *los minerales no metálicos no reservados al poder nacional.*

Evidentemente, esa disposición difiere de los textos de los artículos 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Publico, y 128 de la Ley de Minas de 1999. Primero, porque esas normas condicionaron la competencia de los estados a que la asumieran mediante su ley especial, lo cual ya no era una exigencia constitucional. Además, porque, aunque esas disposiciones se referían claramente a minerales no metálicos, sin duda no se referían a todos ellos y, de hecho, expresamente excluyeron las "piedras preciosas" del ámbito de la competencia estadal. Con respecto a lo último, podría decirse que, en 1990, el poder nacional transfirió a los estados una competencia en materia minera que, para la República, era económicamente irrelevante en comparación con la importancia de la explotación económica de los minerales metálicos y, entre otros no metálicos, de las piedras preciosas[51] y que, al traducirse esa transferencia en la nueva Constitución, esa valoración no se hizo, al menos no de antemano.

Así, tras la formal entrada en vigencia de la Constitución de 1999 que, pese a la evidente importancia de la cuestión, nada previó al respecto en sus disposiciones transitorias[52], podían entenderse dos cosas: o bien los minerales no metálicos reservados al poder nacional eran los *no enumerados* en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; o bien, mientras no se produjera la reserva aludida en el artículo 164.5 de la Constitución, *la competencia de los estados se habría extendido a todos los minerales no metálicos.*

---

51 Piénsese que, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Minas de 1945, el concesionario pagaba anualmente un bolívar por hectárea concedida; en cambio, los concesionarios del resto de minerales estaban sujetos al pago de un impuesto superficial y un impuesto de explotación, entre otras cargas. Ver artículos 84 y siguientes de la Ley de Minas de 1945.

52 Debió dictarse, con relación a los estados, una disposición transitoria similar a la contenida en la decimocuarta con respecto al régimen municipal. La transitoriedad constitucional inherente a los estados, contenida en esencia en las disposiciones transiorias décima, decimoprimera y decimotercera, se refieren a la inversión del situado constitucional, la administración de las tierras baldías y los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

La primera interpretación es la dominante, pero, en opinión de quien suscribe, esa es una interpretación errónea. Como se explicó más arriba, por ser la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público una mediante la cual se modificó la Constitución de 1961, el artículo 164 de la Constitución de 1999 derogó, en particular, lo dispuesto en el artículo 11 de dicha ley, sustituyendo el ámbito competencial del poder estadal.

Sin embargo, en la práctica se ha considerado que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público se mantiene vigente, particularmente su artículo 11, siendo que no solo ha sido aplicada en desconocimiento de su texto y de la letra expresa del artículo 164 de la Constitución[53], sino que ha sido objeto de reformas parciales, una en 2003[54] y otra en 2009[55], aunque sin modificar el régimen de las minas. Por vía de consecuencia, dado que no ha sido modificado, según esa interpretación, tendría que entenderse que los minerales no metálicos *no reservados al poder nacional* son los enumerados en el artículo 11.2 de la *ley de descentralización.*

Ahora bien, en tiempos más recientes y evitando traer otros ejemplos discutibles, en aplicación de la *ley de reserva* de 2015*,* por Decreto N° 4.631 del 17 de enero de 2022[56], el poder nacional se reservó el mineral de *magnesita* (expresamente incluido en la enumeración), por considerarlo como mineral estratégico, y lo sujetó al régimen de explotación industrial y comercial previsto en la mencionada *ley,* sin considerar que el régimen y aprovechamiento de dicho mineral correspondía exclusivamente, por disposición expresa de una *ley orgánica,* a los estados -salvo que se encontraran espacios territoriales bajo jurisdicción del poder nacional[57].

---

53 Por ejemplo, cuando se aplicó el procedimiento de "reversión" previsto en el artículo 8, aplicable únicamente a los servicios transferidos con base en los artículos 5 y 6, inherentes a competencias concurrentes, con relación a la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Esa competencia, por cierto, también había sido transferida a los estados con base en el artículo 11, ordinales 3º y 6º, de la *ley de descentralización*.

54 Ver reforma parcial en la Gaceta Oficial Nº 37.753 de 14 de agosto de 2003.

55 Ver Gaceta Oficial Nº 39.140 de 17 de marzo de 2009.

56 Publicado en la Gaceta Oficial Nº 42.298 de 17 de enero de 2022.

57 Cabe advertir que el decreto no aclara si la reserva alcanza todo el territorio nacional, pero de su contexto se infiere que sí.

Con lo anterior surge de nuevo la disyuntiva que parecía resuelta, por cuanto, o bien se considera que el decreto en cuestión contraviene el artículo 164.5 del texto fundamental, pues desconoce lo previsto en el artículo 128 de la Ley de Minas de 1999, aplicable supletoriamente dado la ley orgánica que le sirvió de fundamento no se refería a la competencia de los estados en materia minera[58]; o bien, partiendo del principio de que el aludido artículo 164.5 dejó sin efecto toda previsión legislativa anterior inherente a la competencia de los estados en materia minera, la reserva de minerales no metálicos por el poder nacional debe operar bajo los parámetros de la Constitución de 1999.

Llegados aquí, cabe preguntarse cuál es régimen constitucional aplicable a la *reserva* prevista en el aludido artículo 164.5, con vista en el *giro* terminológico que operó en su redacción y; además, tomando en cuenta el precedente de 2022, que -aunque no se lo cite- necesariamente parte de lo dispuesto en el artículo 302 del texto fundamental, según el cual *"[e]l Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico"*.

Para responder, es útil considerar la distinción que introdujo la Constitución de 1936, entre la reserva como mecanismo para delimitar la competencia de los estados con relación al poder *federal* -ya analizado*;* y la reserva como forma de restricción de la libertad de empresa y la propiedad.

En efecto, la Constitución de 1936, en el marco de la garantía de la libre empresa, establecía que el *poder federal* quedaba facultado para *"reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación"*[59]. En otros términos, a pesar de la libertad de empresa que allí se garantizaba, el *poder federal* -la República- podía asumir por sí mismo determinadas industrias, con la finalidad de asegurar su capacidad de financiamiento de los servicios públicos, la defensa y el crédito público. Entre esas industrias contaba obviamente la minera.

Por eso, como se anunció, a partir de allí es posible a delinear la diferencia entre lo que son *materias reservadas* a la competencia del poder

---

58 Ver artículo 2 de la Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos.

59 Ver artículo 32.9 de la Constitución de 1936.

federal y la *reserva de actividades económicas,* que se recoge en los textos constitucionales posteriores, aunque en estos se omitió emplear el término "reserva" con relación a la distribución de competencias entre el poder nacional (o federal) y el poder estadal, limitando su uso a la "reserva" de actividades económicas[60].

Queda claro así que existe -y así lo refleja también la Constitución de 1999- una diferencia entre, por una parte, la reserva considerada como mecanismo para delimitar la competencia entre el poder nacional y el poder estadal y; por la otra, la reserva como medio para restringir la libertad de empresa. En un caso la reserva es un mecanismo de organización estatal, dirigido a concretar la forma federal y el principio de descentralización[61]; mientras que, en el otro, se trata de un medio de restricción de derechos que, por lo mismo, debe aparejar mínimas garantías inherentes los mismos, en el ámbito de un mercado de suyo restringido en virtud del carácter demanial de los yacimientos, en el cual, de todas manera, el constituyente prevé el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a los particulares[62].

Dicho eso, la Constitución de 1999 difiere de los textos anteriores con relación a la reserva como mecanismo para delimitar la competencia estadal, particularmente en el ámbito minero. En lugar de que la reserva se produzca directamente en el texto constitucional, sea a favor -o en detrimento- del poder nacional o del poder estadal, se reservó tácitamente al poder nacional la competencia relativa a los minerales metálicos, confiriéndole la potestad de reservarse, ulteriormente y de manera

---

60 La Constitución de 1947, que como se vio no modificó en lo esencial régimen general de las minas y las salinas definido en la de 1936 (ver artículos 127.4 y 138.12), como esta, en el ámbito de la libertad de empresa, estableció que, aunque el Estado se obligaba a proteger la iniciativa privada, podía *"reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de estos o la defensa o crédito de la Nación"* (ver artículo 73). La Constitución de 1953 -que sustituyó a la de 1947- omitió referirse, entre otras cosas, a la reserva en los términos descritos y; además, es particularmente escueta con relación a la libertad de empresa, garantizando a los habitantes de Venezuela *"[l]a libertad de industria y comercio conforme a las leyes"* (ver artículo 35.12). Sin embargo, la reserva en materia minera estaba recogida en el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945. La Constitución de 1961 dispuso, aunque como excepción a la prohibición de monopolios -y no de la libre empresa propiamente-, que el Estado podría *"reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional"* (artículo 97).

61 Ver artículos 4 y 6 de la Constitución de 1999.

62 Ver artículos 113 y 156.16 de la Constitución de 1999.

discrecional, el régimen y demás sobre algunos minerales no metálicos. Sin embargo, en 1990 el poder nacional había transferido ya a los estados la competencia inherente al régimen, administración y explotación de un listado de minerales no metálicos, determinando la concurrencia de comperencia entre ambos niveles político-territoriales en el ámbito minero.

Lo último hace que -de acuerdo con la interpretación dominante- la discrecionalidad del poder nacional con relación al régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos no sea tan amplia, considerando que el artículo 164.5 de la Constitución se inserta en un proceso progresivo de descentralización política que había comenzado, al menos, en 1989[63], de modo que es lógico concluir que la norma es igualmente progresiva (y no regresiva), en el sentido de que -tras la entrada en vigencia de la nueva Constitución- los estados mantendrían la competencia que ya les había sido asignada, la cual, en todo caso, podría ampliarse.

Desde esa perspectiva, dado que la competencia en materia minera se confirmó en la Constitución como competencia concurrente entre el poder nacional y el poder estadal, en términos de su artículo 165, la delimitación de la competencia estadal, entre otras cosas, debe producirse mediante una *ley de base* dictada por el primero, de manera que los estados puedan *desarrollarla* mediante sus propias leyes especiales. Esa ley de base, de acuerdo con el artículo 203 de la Constitución, debe ser una *ley orgánica.*

Dicho eso, hay que apuntar que, si bien los estados han adoptado su régimen minero, la *ley de base* en cuestión no ha sido dictada, habiéndose perdido la valiosa oportunidad que, en ese sentido, representó la discusión de la Ley Orgánica de Minas. Esto, como se verá seguidamente, dificulta la lectura del artículo 2 de esta ley orgánica, pero no impide su interpretación conforme a la Constitución.

3. Interpretación conforme a la Constitución de la reserva a la que se refiere el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

De sus antecedentes constitucionales y legales, así como de lo que hemos calificado como su contexto constitucional, surgen dudas a propósito de la *constitucionalidad* del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas.

---

63 Que se materializó en tres leyes: la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y; la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En efecto, en esa norma se establece que la competencia exclusiva de los estados en el ámbito minero se circunscribe a los minerales no metálicos no reservados por el *ejecutivo nacional* y no "al poder nacional", como lo establece el artículo 164.5 de la Constitución.

Lo anterior, junto con el citado precedente de la reserva del mineral de magnesita en 2022, desdice de las conclusiones a las cuales se llegó en el número anterior con relación a los minerales que pueden ser objeto de reserva por el poder nacional y los efectos de esa reserva; por vía de consecuencia, la reserva sería ampliamente discrecional, sin consideración de la forma federal del Estado y; por último, se produciría por vía de decreto y no a partir de una ley orgánica de base.

Sin embargo, tomando en cuenta lo sobrevenido de la inserción de la disposición en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas, es posible interpretarla de manera tal que sea conforme a la Constitución y es lo que aquí se propone, con el análisis de su objeto **(A)**, sus requisitos de fondo **(B)** y sus formas **(C)**.

A. El objeto de la reserva del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

En terminos generales, el objeto de la reserva a la que se refiere el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas es la delimitación de la competencia entre el poder estadal y el poder nacional en cuanto concierne al régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos. En caso de que opere la reserva, es el poder nacional -y no el poder estadal- quien determinará el régimen y *aprovechará* los minerales no metálicos afectados por la misma.

Ahora bien, la reserva de minerales no metálicos por el poder nacional puede implicar, como lo establece la norma, que este asuma su régimen y aprovechamiento; pero también puede circunscribirse al régimen inherente al aprovechamiento de esos minerales, manteniendo su aprovechamiento en el ámbito de la competencia estadal. Adicionalmente, si la reserva incluye el aprovechamiento del mineral, puede o no traducirse en la reserva de las actividades económicas que le son inherentes, en términos del artículo 302 de la Constitución.

Por lo anterior, el acto mediante el cual el poder nacional se reserve algún mineral no metálico debe precisar si la reserva es total o parcial en el sentido aludido y; además, debe especificar si, además del régimen y aprovechamiento del mineral, el poder nacional se reserva las actividades económicas que le son inherentes y cuáles de esas actividades se reserva.

No puede, como ocurrió en 2022 con relación a la magnesita[64], pura y simplemente reservárselos, en virtud de los efectos que tiene esa reserva no solo con relación a los estados, sino también con respecto a los particulares, los cuales se abordarán más adelante.

Aunque nada de lo expuesto aparece de manera expresa en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas, ello deriva de otras normas de la misma ley y, claro está, de los artículos 164.5 y 302 de la Constitución, así como de sus artículos 112 y 115, referidos los últimos a la libertad de empresa y al derecho de propiedad.

Dicho eso, en esta parte del análisis es obviamente indispensable retomar la cuestión de los minerales no metálicos que pueden ser objeto de reserva, a partir de la ausencia de alguna disposición transitoria en la Constitución que permitiera entender -en 1999- el artículo 164.5, atendiendo a los cambios que introdujo en la materia con vista en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Considerando que esa omisión no es fortuita, entre otras cosas, porque sí se introdujo para los municipios un régimen transitorio y que, incluso hay disposiciones transitorias relativas a otros aspectos de la competencia estadal[65], habría que concluir que, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, que derogó -como se explicó- la *ley de descentralización,* los estados pasaron a ser competentes de manera exclusiva para definir el régimen *todos los minerales no metálicos* y, por supuesto, para aprovecharlos.

Ya hemos explicado que esa no es la interpretación dominante y que se considera que la *ley de descentralización* está vigente, con la consecuencia de que se tendrían que entenderse ya reservados al poder nacional los minerales no metálicos no enunciados en el artículo 11.2 de dicha ley. Esto, sin embargo, plantea dos problemas adicionales.

El primero de esos problemas es la cuestión de saber si es posible, por vía de reserva, *reducir* el ámbito material de la competencia de los estados en con relación a las minas. El segundo tiene que ver con la *vetustez* de los términos con que se identifican los minerales no metálicos que determinan

---

64 Ver Decreto N° 4.631 del 17 de enero de 2022, publicado en la Gaceta Oficial Nº 42.298 de 17 de enero de 2022.

65 Ver las disposiciones transitorias décima, decimoprimera, decimosegunda y descimocuarta de la Constitución de 1999.

la competencia estadal y, por ende, la amplitud la discrecionalidad en cuanto a su interpretación, sea por los estados o bien por el poder nacional.

En la Ley Orgánica de Minas tendrían que haberse resuelto *todos* los problemas planteados, a comenzar por una clara determinación *en positivo* de los minerales no metálicos reservados al poder nacional, calificándolos de acuerdo con criterios científicos claros y no como *"piedras de construcción o de adorno, siempre que no sean preciosas",* por ejemplo. Sin embargo, eso no se hizo y, por lo mismo, las soluciones solo pueden construirse a partir de la Constitución.

En ese sentido, si se entiende que los minerales que no se ha reservado el poder nacional son los mencionados en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, hay que considerar, por una parte, que, a partir de la forma federal del Estado, existe el deber de definir y ejecutar una política nacional de descentralización con base en los artículos 4 y 6 de la Constitución y; por la otra, que esa política, de acuerdo con el artículo 158 del texto fundamental, debe, entre otras cosas, propender a la creación de mejores condiciones *"para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales"*, en un marco que faculta a la Asamblea Nacional para que, mediante ley, atribuya a los estados *"determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización"*[66].

Lo anterior traduce un criterio general de interpretación que permite resolver los problemas planteados, a partir de la idea de que la competencia de los estados en materia minera está determinada en el artículo 11.2 de la *ley de descentralización:* la reserva de minerales no metálicos debe enmarcarse en la política nacional de descentralización y, de ninguna manera, puede desmejorar las condiciones de los estados y, en consecuencia, su capacidad de respuesta frente a las demandas y necesidades de sus habitantes, incluyendo especialmente su capacidad operativa. Ese criterio lleva a considerar, además, que si hay dudas en cuanto al alcance de la competencia estadal a partir de la norma aludida, debe preferirse la interpretación que, sin contradecir de manera manifiesta el texto, coadyuve, justamente, a mejorar las capacidades estadales.

En conclusión, el poder nacional podría reservarse minerales no metálicos que, con base en la *ley de descentralización,* determinan el ámbito competencial de los estados, siempre que ello no los desmejore, sea porque en su conjunto no los están explotando adecuadamente, o bien -sin

66 Artículo 157 de la Constitución de 1999.

que esto se excluya de lo anterior-, porque se los compensa a través de las asignaciones económicas especiales previstas en el artículo 156.16 de la Constitución. De otra manera, reducir la competencia de los estados en ese ámbito se traduce en la disminución de sus ingresos propios y, por ende, de su capacidad productiva y de desarrollo socioeconómico.

Lo antedicho nos obliga a analizar los demás requisitos de fondo de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas.

B. Los requisitos de fondo de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

Puede parecer sorprendente que se anuncie el análisis de los requisitos de fondo de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas, considerando que allí no se establece ninguno, más allá de su objeto. Sin embargo, del ejercicio consistente en la definición del objeto de esa reserva aparecen sus requisitos de fondo, algunos de los cuales ya se han referido, en particular los inherentes a la forma federal del Estado y la consecuente *política descentralización* a la cual debe ceñirse.

A partir de lo último -y sin retomarlo-, puede agregarse que la capacidad de desarrollo socioeconómico de los Estados es lo que determina -o debería determinar- tanto el fundamento fáctico de la reserva, como su fundamento teleológico. Existen en la Constitución innumerables disposiciones que apuntan a ello, pero vamos a limitar la demostración de la hipótesis planteada a lo dispuesto en su artículo 299[67].

Se centra el análisis en esa norma, porque encabeza la *constitución económica* venezolana, la cual, al proporcionar normas esenciales para la organización y funcionamiento de la economía, establece límites a la discrecionalidad del *Estado,* esenciales para comprender los requisitos de fondo de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas: cuando el artículo 299 se refiere al *Estado,* no se limita a la República como

---

[67] Artículo 299**.** *"El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta".*

ente político-territorial, sino que necesariamente incluye a las entidades políticas que lo componen -los estados y el Distrito Capital- y también a los municipios.

En ese orden de ideas, el artículo 299 de la Constitución expresa los principios del sistema socioeconómico venezolano, determinando sus *lineamientos* y su *meta* -entendida como objetivo a alcanzar: el *desarrollo armónico de la economía nacional*.

Los *lineamientos* del sistema socioecónomico se nos presentan en forma de principios generales, de garantías y, de fines de la economía. Son *principios generales* de nuestro sistema socioeconómico la justicia social y la democracia, la eficiencia y la productividad, la libre competencia, la protección del ambiente y, la equidad y la solidaridad. Las *garantías* que debe ofrecer el Estado son la estabilidad económica y monetaria[68], la seguridad jurídica y, la solidez, sustentabilidad permanencia y dinamismo del crecimiento económico. Por último, los *fines* de la economía son el desarrollo humano integral, la existencia digna y provechosa de la colectividad y, la justa distribución de la riqueza[69].

La *meta* del sistema socioeconómico es, como se dijo, el *desarrollo armónico de la economía nacional*. A este efecto, se determina la corresponsabilidad entre el Estado y los particulares; se expresa la planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta como medio y; se advierte que debe traducirse en la generación de fuentes de trabajo y de alto valor agregado nacional; en la elevación del nivel de vida de la población y; en el fortalecimiento de la soberanía económica del país, con especial énfasis en lo que se califica como desarrollo rural integral[70].

Lo expresado concierne específicamente a los estados, en cuanto se refiere a su presupuesto y, desde allí, a sus tributos. Recuérdese, en ese sentido que es competencia exclusiva de los estados la administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, así como la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios[71]. Esto se vincula directamente con su competencia en el ámbito minero, que se refiere -como sabemos- al régimen y, en

---

68 Ver artículo 320 de la Constitución de 1999.

69 Esto aparece, en realidad, en el artículo 112 de la Constitución de 1999, relativo a la libertad de empresa.

70 Ver artículos 305 y 306 de la Constitución de 1999.

71 Atículo 164, numerales 3 y 4, de la Constitución de 1999.

particular, al *aprovechamiento* de los minerales no metálicos no reservados al poder nacional.

En efecto, el *aprovechamiento* implica obtener el máximo rendimiento posible de los minerales en cuestión, lo que se logra por la vía tributaria, en concreto, en virtud de los impuestos, tasas y contribuciones especiales que tienen como hecho generador el ejercicio de actividades económicas inherentes a la minería y; también, mediante su explotación económica directa o indirecta por parte de los estados. Así, la explotación de minerales se concibe como una fuente de ingresos para los estados y, de acuerdo con el constituyente, esos ingresos deben administrarse de manera tal que se propenda con ellos al financiamiento de la inversión real productiva, la educación y la salud[72]; considerando, además que su gestión debe dirigirse a *"la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población"*[73].

De lo expresado resulta que el aprovechamiento de minerales se concibe en sí mismo como fuente de ingresos para los estados y, además, que parte de esos ingresos debe propender al financiamiento de la inversión real productiva, es decir, -entre otras- *a la creación de nuevas fuentes de ingreso para los estados,* incluyendo el fortalecimiento de la actividad minera en su jurisdicción. Todo, en el marco de los lineamientos y la meta del sistema socioeconómico venezolano.

De lo anterior se advierte la relevancia para los estados de la *seguridad jurídica* que, con respecto a su competencia en materia minera, debe garantizarles el poder nacional, pues se trata de una garantía esencial para que su *crecimiento económico* sea sólido, sustentable y permanente. Esto, naturalmente, incide en la economía del país de muchas maneras, en particular, porque, a mayor crecimiento económico de los estados, menor será la inversión del poder nacional para remediar los desequilibrios entre ellos[74] y, en su lugar, destinar recursos para implementar una política de descentralización que responda a las necesidades de la democracia, en especial, a la *justa distribución de la riqueza.*

Atendiendo a lo último, es evidente que para el constituyente la justa distribución de la riqueza, como fin del sistema socioeconómico, implica que, no obstante ser la República la *propietaria* de los yacimientos, los

---

72 Artículo 311 de la Constitución.

73 Artículo 316 de la Constitución de 1999.

74 Por medio del Fondo de Compensación Interterritorial, que prevé el artículo 185 de la Constitución de 1999.

estados donde se encuentran los minerales -y por ende sus habitantes- puedan *aprovecharlos,* como lo refleja la previsión del fondo de asignaciones económicas especiales[75], destinado principalmente a distribuir entre esos estados el producto de la explotación de los minerales que se ha reservado el poder nacional. Esto así, más allá de la mutua *solidaridad* que impone el constiuyente a los estados[76], la justa distribución de la riqueza opera entre los estados y la República, de manera tal que esta no se "enriquezca" en detrimento de aquellos, y de que efectivamente puedan, de manera *autónoma,* subvenir al financiamiento de los servicios públicos de su competencia y, con ello, contribuir con la elevación del nivel de vida de su población. No puede olvidarse que el origen del *situado constitucional* está, justamente, en la centralización de la competencia en materia minera.

Por supuesto que lo anterior obliga a que los estados apunten a la eficiencia y productividad de la actividad minera que les compete, considerada esta última como principio y, también, como indicador económico.

En ese orden de ideas, los estados deben ser *productivos* el ejercer su competencia en materia minera, no solo porque, para ser eficientes, empleen en ello la menor cantidad posible de recursos -personales y materiales-, de manera tal que la actividad arroje un saldo positivo; sino porque esa actividad, desde el punto de vista del desarrollo, además de generar empleos, se traduzca en la creación de valor agregado y, con ello, en el aumento del producto interno bruto del país. Esto último significa que la materia prima derivada de la explotación de minerales por los estados lo sea en tales condiciones, que pueda ser aprovechada por otras industrias, en el estado de que se trate o fuera de este, contribuyendo así con la industrialización del país y, por ende, con su desarrollo.

Sin extendernos más, la reserva debe ponderarse con la justa distribución de la riqueza como fin de la economía, a cuyo efecto deben considerarse principalmente dos cosas. La primera es el valor económico del mineral y la distribución territorial de los yacimientos. La segunda, la eficiencia y la productividad de los estados.

Si los yacimientos de un mineral no metálico de alto valor están concentrados en el territorio de pocos estados y ello no puede compensarse en virtud de la distribución territorial más o menos uniforme de

---

75 Ver artículo 156.16 de la Constitución de 1999.

76 Ver artículo 4 de la Constitución de 1999.

yacimientos de otros minerales de similar valor, es coherente con la *justa distribución de la riqueza* que el poder nacional se reserve el régimen y aprovechamiento de ese mineral. No ocurre lo mismo con minerales no metálicos de valor medio o bajo que se hallen en términos más o menos uniformes en todo el territorio del país.

Si, por otro lado, pese a una adecuada política de descentralización, la explotación económica de ciertos minerales por parte de los estados no existe o no es relevante para la economía, en tanto que no atiende a los principios de eficiencia y productividad, estos últimos principios también justificarían su reserva al poder nacional. En esto es importante subrayar la cuestión de la existencia de una *adecuada política nacional de descentralización,* que, además de fomentar la explotación del mineral de que se trate, determine los remedios que, el poder nacional, puede aplicar en estados ineficientes o improductivos, desde el control y vigilancia de la actividad minera o, incluso, desde el control fiscal: no es admisible, a partir de la igualdad entre los estados, que la reserva al poder nacional de ciertos minerales afecte negativamente la competencia de unos estados y no de otros, de manera que la reserva debe ser *total.*

A partir de las reflexiones anteriores, es posible concluir que la Constitución limita la discrecionalidad del poder nacional en cuanto concierne a su potestad de reservarse el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos.

La reserva debe fundamentarse en hechos concretos y comprobados, tales como la distribución territorial del mineral, su valor, la eficiencia de los estados no solo en cuanto a su explotación como tal, sino con respecto a sus inversiones, y, claro, su productividad.

Además, desde el punto de vista teleológico, la reserva debe estar dirigida al desarrollo armónico de la economía *nacional* -del país- y, en consecuencia, a la justa distribución de la riqueza entre sus habitantes, sea mediante la creación de empleos o bien del mejoramiento de los servicios públicos, entre otros aspectos a considerar.

En cualquier caso, la reserva de minerales al poder nacional debe producirse en un marco que garantice seguridad jurídica a los estados y, claro está, a los particulares que, en su jurisdicción y de acuerdo con el régimen que han definido, ejecutan actividades mineras. No puede ser súbita, ni desatender las consecuencias económicas que ella apareja desde el punto de vista presupuestario para los estados, ni obviar el *daño* que esa reserva podría causar a los particulares que estuvieran ejecutando

actividades económicas con relación al mineral reservado al poder nacional.

Lo anterior nos lleva a analizar la cuestión de las formas de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas.

C. Las formas de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas

La conclusión natural de la lectura literal del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas es que la reserva de minerales no metálicos al poder nacional es competencia del poder ejecutivo y, lógicamente, se produce mediante decreto. Si esa conclusión traduce la intención del legislador, la norma sería contraria a la Constitución o, al menos, incompatible con ella.

En efecto, aun considerando como buena la interpretación que se ha propuesto en este trabajo con respecto al objeto y los requisitos de la reserva de minerales no metálicos por el poder nacional[77], lo cierto es que la materia minera es considerada por el constituyente como competencia concurrente entre el poder nacional y el poder estadal, aunque se excluyan mutuamente con relación a determinados minerales. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución, el primero debe proceder a dictar una *ley de base* -con forma de ley orgánica- que regule esa *concurrencia*, delimitando claramente el ámbito competencial de cada nivel político-territorial que, en el caso analizado, tiene como elemento fundamental *la reserva de minerales no metálicos* al poder nacional.

En efecto, el artículo 12 de la Constitución establece que todos los yacimientos de minerales que se encuentren Venezuela son del dominio público de la República, lo cual tiene como consecuencia primera la asignación al poder nacional del régimen y administración de las minas[78], así como de la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos correspondientes[79]. Sin embargo, atendiendo a la forma federal del Estado y dando seguimiento al proceso de descentralización política iniciado en 1989, en términos del artículo 164, se asigna como competencia exclusiva a los estados el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos no reservados al poder nacional, lo que se vincula con su competencia para administrar sus bienes

---

77 Esto es, limitando al máximo la discrecionalidad de la reserva.

78 Artículo 156.16 de la Constitución.

79 Artículo 156.12 de la Constitución.

y recursos, así como para invertirlos, contando entre esos recursos los que deriven del aprovechamiento de dichos minerales.

De lo expuesto aparece, sin mayores esfuerzos, que el régimen estadal de las minas está constitucionalmente sujeto al régimen minero general *de base* definido por el poder nacional mediante *ley* y; además, que, *en esa ley* debe expresarse la *reserva* al poder nacional con respecto al régimen, administración y aprovechamiento de determinados minerales no metálicos, pues la reserva es el mecanismo establecido por el constituyente para delimitar la competencia material de los estados en el ámbito minero. A lo sumo, la *ley de base* -que tendría que servir como marco general al régimen de las minas-, partiendo de una enunciación concreta de minerales reservados, debería determinar con claridad en qué casos, bajo qué condiciones y con qué consecuencias específicamente definidas en la misma ley, podría el ejecutivo decretar la reserva de minerales no metálicos en detrimento de la competencia de los estados, lo que no aparece, obviamente, en la Ley Orgánica de Minas.

En ausencia de esa *ley de base,* la potestad que acuerda al ejecutivo nacional el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas para reservar al poder nacional el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos es constitucionalmente impracticable, salvo que se considere -lo que no debería ser- que la reserva opera en los términos del Capítulo V de dicha ley orgánica, siempre atendiendo a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución.

Como se verá, en tal caso, la reserva tendría que producirse de todas maneras mediante ley orgánica, a partir de la declaratoria del mineral afectado por la misma como estratégico por el poder ejecutivo. Esto así, habría que entender que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas, la facultad que se confiere al ejecutivo con relación a los minerales no metálicos es la de *declararlos como estratégicos*[80]*,* a los fines de su posterior reserva al poder nacional mediante ley orgánica. Esto último incide en las conclusiones recogidas en los literales anteriores, en especial con respecto a los requisitos de fondo de la reserva, que tendrían que analizarse junto con los de la declaratoria de minerales como estratégicos.

En todo caso, el condicionamiento de la reserva a la emisión de una ley es una garantía fundamental para los estados, por cuanto, por mandato del artículo 206 de la Constitución, estos deben ser consultados por la

[80] Ver artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas

Asamblea Nacional -por órgano de sus consejos legislativos- cuando se legisle en materias que les conciernen y; además, los consejos legislativos deben a su vez consultar a las demás instituciones estadales y a la sociedad civil. Entre otros principios constitucionales, esa fórmula asegura la concreción del principio democrático en la economía, pues permitiría una discusión amplia que conduzca a que la reserva solo se produzca si no es contraria a la voluntad mayoritaria de los estados y sus habitantes. Además, considerando el fundamento fáctico y teleológico de la reserva, la consulta se inserta en el proceso de *"planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta"* que postula el artículo 299 de la Constitución, como expresión de ese principio democrático.

Dicho eso, pasemos sin más a analizar la reserva a la que se refiere el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas.

II. LA "RESERVA" PREVISTA EN EL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

El Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas lleva por título *"De la Reserva del Estado y los Minerales Estratégicos"*. Más allá de que tendría que regular la reserva "al" Estado, lejos de hacerlo, sus disposiciones se dirigen principalmente a definir el acto administrativo en que consiste la *declaratoria de minerales como estratégicos*. Es solo tangenciamente que allí aparece alguna normación inherente a la reserva al Estado de dichos minerales.

En efecto, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas, mediante decreto dictado por la presidencia de la República en Consejo de Ministros, pueden ser declarados como minerales estratégicos, por categorías, por mina, por área o por región, *"[l]os minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional"*. Allí se advierte, aunque de manera confusa, que la declaratoria de un mineral como estratégico no excluye su aprovechamiento conforme a lo establecido en la ley que nos ocupa -mediante concesiones y licencias-, salvo que exista o se establezca "reserva" a favor del Estado o, más concretamente, de la República[81]. En

[81] En realidad, lo que dice el primer aparte del artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas es que: *"La declaratoria de un mineral como estratégico no excluye la posibilidad de que el mismo pueda ser objeto de aprovechamiento conforme a lo establecido en*

abono, se determina que *"[e]n caso [de] que un mineral sea declarado como estratégico, los operadores mineros continuarán con los derechos previamente otorgados y realizarán la comercialización (...) en condiciones que no podrán ser inferiores a las acordadas en los contratos, licencias y permisos correspondientes".*

Lo que, con respecto a la reserva, aparece en la norma comentada -y en el Capítulo V en general[82]- es el texto siguiente: *"El Estado podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería, de los minerales declarados como estratégicos".*

De lo anterior se concluye, en primer lugar, que la "declaratoria de minerales como estratégicos" y la "reserva" son dos actos jurídicos distintos y; en segundo lugar, que la reserva está condicionada por la previa declaratoria de un mineral como estratégico. Esto es particularmente importante, en virtud de que, en las *leyes de reserva* de 2014 y 2015, se confundían ambos conceptos.

En cuanto a la reserva como tal, la norma advierte -como se vio- que se refiere a las actividades primarias y conexas de la minería, sin distinción, y que debe fundarse en "*razones de interés nacional y carácter estratégico".*

Resulta de lo anterior que la reserva (supuestamente) regulada en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas procede con relación a las actividades primarias y conexas inherentes a todo mineral previamente declarado como estratégico, siempre con fundamento en razones de interés público y de carácter estratégico (valga la redundancia). Sin embargo, nada dice la ley con respecto a la competencia y el procedimiento aplicable a la declaratoria de la reserva, ni se determina quién o quiénes, en nombre del Estado, ejercerán las actividades objeto de la reserva.

---

esta Ley, salvo que exista o se establezca a favor del Estado, conforme las previsiones señaladas". No queda claro qué es lo que debe "existir" o "establecerse", ni mucho menos cuáles son las "previsiones señaladas", pero es posible inferir que se trata de la "reserva", aunque no se prevea un régimen para establecerla. De hecho, así lo establecía el artículo 31 del proyecto de ley aprobado en primera discusión (consultado en original). Esto se constata, a todo evento, de la lectura del artículo 36 de la misma ley, referido a la "reserva" de minerales radioactivos.

82 El artículo 36 de la Ley Orgánica de Minas también se refiere a la reserva, pero a la de minerales radioactivos, sin variar lo expresado en el artículo 34, salvo que su texto permite considerar, como se verá más adelante, que la ley los califica ya como minerales estratégicos.

Así las cosas, a fin de proponer una interpretación conforme a la Constitución de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas **(3)**, es útil mirar brevemente su evolución histórica desde el punto de vista constitucional y legal **(1)**, así como el contexto jurídico en el cual fue dictada la ley **(2)**.

1. Breve aproximación a la evolución histórica de la reserva desde la perspectiva constitucional y legal

El marco histórico referencial del presente análisis viene dado por la Constitución de 1936, bajo cuya vigencia fue dictada la Ley de Minas de 1945, también referencial histórico del mismo. Esa Constitución, reformada parcialmente en 1945 sin incidencia en la materia que nos ocupa, fue sustituida por la Constitución de 1947 y, esta por la de 1953. Esta última, como sabemos, fue derogada tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1961.

De acuerdo con la Constitución de 1936, si bien los particulares -en principio- no podían apropiarse de los yacimientos, sí podían explotarlos económicamente, al menos en virtud de una concesión *temporal*[83]*:* de acuerdo con el artículo 32.9 de la Constitución de 1936, la *nación* se obligaba a garantizar a los venezolanos la libertad de industria sin más limitaciones que las impuestas por *"el interés público y las buenas costumbres"*. Ahora bien, esa misma norma establecía que el *poder federal* quedaba facultado para *"reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación"*[84].

En otros términos, a pesar de la libertad de empresa que allí se garantizaba, el *poder federal* -la República- podía asumir por sí misma determinadas industrias, con la finalidad de asegurar su capacidad de financiamiento de los servicios públicos, la defensa y el crédito público. Entre esas industrias contaba obviamente la minera, que el poder federal ejercía en virtud de que los estados, aun manteniendo la propiedad sobre los yacimientos, habían convenido en reservarle *"[t]odo lo relativo a las salinas (...) y a las minas"*[85]

La Constitución de 1936 fue sustituida por la Constitución de 1947, que no modificó en lo esencial régimen general de las minas y las salinas[86]

---

83 Artículo 15.18 de la Constitución de 1936.

84 Ver artículo 32.9 de la Constitución de 1936.

85 Artículo 15.18 de la Constitución de 1936.

86 Ver artículos 121.4 y 138.12 de la Constitución de 1947.

y, como aquella, en el ámbito de la libertad de empresa, estableció que, aunque el Estado se obligaba a proteger la iniciativa privada, podía *"reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de estos o la defensa o crédito de la Nación"*[87].

La Constitución de 1947 fue sustituida por la de 1953, que omitió -entre otras- la reserva en los términos de los anteriores y es particularmente escueta con relación a la libertad de empresa, garantizando a los habitantes de Venezuela *"[l]a libertad de industria y comercio conforme a las leyes"*[88]. Claro que la reserva en materia minera estaba ya recogida en la Ley de Minas de 1945.

Dicho eso, es de hacer notar que las constituciones de 1947 y 1953 incluyeron en su texto una disposición de acuerdo con la cual las tierras adquiridas por particulares destinadas a la explotación de concesiones mineras (y de hidrocarburos), pasarían en plena propiedad a la "nación", sin indemnización alguna, al extinguirse la concesión por cualquier causa[89]. Esta innovación puede entenderse como *otra forma* de reserva*,* no ya como mecanismo de restricción de la libre empresa, sino del *derecho de propiedad,* que permitía -sin dudas- la unificación de la titularidad sobre suelo, el yacimiento y la mina[90].

Salvo particularmente con relación a lo último, ese es el marco constitucional de la Ley de Minas de 1945, junto con la cual debe atenderse a la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 1945, modificada parcialmente en 1957 y, a nuestro entender, derogada en 1999.

Dicho eso, el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945 autorizaba al ejecutivo federal para "reservar" mediante decreto *"la exploración y explotación de todas las sustancias a que se refiere el artículo 2º o de alguna de ellas, en todo el territorio nacional o en la zona o zonas que se determinará en el [d]ecreto"*.

---

87 Arículo 73 de la Constitución de 1945.

88 Ver artículo 35.12 de la Constitución de 1953.

89 Ver artículo 73 de la Constitución de 1947 y artículo 35.9, *in fine,* de la Constitución de 1953.

90 Ver artículos 552, 554 y 555 del Código Civil. Se hace notar que en 1945 estaba vigente el llamado Código Civil de 1942 que, con respecto al régimen de los bienes y la propiedad en general, no sufrió modificaciones tras la reforma de 1982.

El artículo 2 se refería, en ese sentido, a todos los minerales susceptibles de "denuncio" y, por ende, del otorgamiento de la concesión de tipo regalista que allí se regulaba. Con esto, se excluían, en términos de la norma, los sometidos a leyes especiales y los sujetos a regímenes también especiales en el marco de la misma ley. Además de los recursos no minerales[91], estaban sometidos a una legislación especial los yacimientos de sales halógenas[92]. Estaban sujetos a regímenes especiales definidos en la Ley de Minas, los yacimientos de urao, ozoquerita y helio[93]; así como *"las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas y el guano"*[94].

La reserva del artículo 11 no se aplicaba entonces a la exploración y explotación de esos específicos minerales, aun cuando es evidente la amplitud de su ámbito *material,* por calificarlo de alguna manera.

La reserva tenía como consecuencia, fundamentalmente, que el ejecutivo pudiera, a su discreción, explotar directamente los minerales concernidos por la misma, o bien otorgarlos en concesión demanial[95]. Además, se excluía, en los términos de la reserva, el libre aprovechamiento de minerales[96].

---

91 Los hidrocarburos, con exclusión de la ozoquerita (artículo 3); así como las perlas, los corales, las esponjas, el ámbar gris y demás sustancias similares (artículo 6).

92 Artículo 5 de la Ley de Minas de 1945. Dicho eso, es posible afrimar que las salinas estaban reservadas al ejecutivo nacional (federal) en virtud de la Ley Orgánica de la Renta de Salinas, quien, de acuerdo con el artículo 1º, podía explotarlas directamente o autorizar su explotación por terceros, en virtud de un contrato.

93 Artículo 4 de la Ley de Minas de 1945.

94 Artículo 7 de la Ley de Minas de 1945. En este caso, solo con relación a los minerales que se encontraran en tierras baldías, se preveía un tipo de concesión regalista, pero no estaba sujeta a "denuncio". En el caso de que los minerales se encontraran en suelos de porpiedad privada, el régimen era el general, del Código Civil (ver artículos 7 a 10 de la Ley de Minas de 1945; y artículos 552, 554 y 555 del Código Civil).

95 Artículo 2.2 y 174 de la Ley de Minas de 1945.

96 En efecto, el artículo 44 de la Ley de Minas de 1945 autorizaba el libre aprovechamiento de los minerales de aluvión, si se encontraban en terrenos baldíos o en los cauces de los ríos del dominio público, siempre que no fueran objeto de concesión, a condición de que la explotación se llevara adelante por métodos "primitivos". En caso de reserva, estaba vedado ese libre aprovechamiento, en términos del artículo 200 de la misma ley.

Desde lo anterior es posible concluir que, de acuerdo con la Constitución de 1936 y la Ley de Minas de 1945[97], los particulares podían llevar a cabo las actividades de exploración y explotación inherentes a los minerales señalados en el artículo 2 de la ley, sea bajo el régimen ordinario regalista de concesión, o incluso bajo el régimen del libre aprovechamiento. Sin embargo, si nediaba reserva, solo podrían hacerlo si el ejecutivo decidía no ejecutar dichas actividades directamente, siempre condicionados a la obtención de una concesión demanial. En cualquier caso, el decreto debía establecer sobre cuáles minerales se aplicaba y determinar si se extendía a todo el territorio nacional o a parte de este.

Esa reserva, como se dijo, se producía mediante decreto, pero la ley determinaba que, dejando a salvo su potestad de restablecer con relación a ellas el régimen ordinario de concesión, se entendían reservadas las *"concesiones mineras extinguidas, renunciadas o (...) caducas",* o bien las áreas "renunciadas"[98]. En ese caso, la reserva se producía *por disposición de ley,* y no con base en un decreto.

La Constitución de 1947 completó la reserva que operaba por mandato de ley, al establecer que, con la extinción de la concesión por cualquier causa, las tierras destinadas a la misma pasaban el plena propiedad a la República, lo cual fue reiterado en la Constitción de 1953. De esa manera, la República se aseguraba la propiedad del suelo donde se encontraran yacimientos, así como de las minas, sin necesidad de proceder al trámite de la expropiación.

El 23 de enero de 1961 entró en vigencia una nueva Constitución. Allí, como se había establecido en similares términos desde 1936, se dispuso, aunque como excepción a la prohibición de monopolios y no directamente de la libertad de empresa, que el Estado podría *"reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control",* añadiendo que la ley determinaría *"lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado"*[99].

Además, como estaba previsto desde 1947, el texto de 1961 estableció que *"[l]as tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación*

---

97 Y, también por cierto, con la Ley Orgánica de Salinas con relación a los yacimientos de sales halógenas.

98 Artículos 153 y 154 de la Ley de Minas de 1945.

99 Artículo 97 de la Constitución de 1961

de concesiones mineras (...) pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva"[100].

Hasta aquí, pareciera que la entrada en vigencia de la Constitución de 1961 no incidió en la validez de la Ley de Minas de 1945, lo que explica que esta solo fuera derogada prácticamente al mismo tiempo que aquella, solo que unos meses antes, generando problemas de interpretación que se verán más adelante.

Sin embargo, la Constitución de 1961 sí introdujo algunos cambios con relación a la reserva. Ya se apuntó que el artículo 97, donde se la recoge, en lugar de justificarla para asegurar el financiamiento de los servicios públicos, la defensa o el crédito público, señala como finalidad de la institución la de *propender a la creación de una industria básica pesada bajo control estatal,* lo que limitaría su objeto a industrias, explotaciones o servicios de interés público vinculados, entre otros recursos naturales, *con los hidrocarburos y los minerales.* En linea con esto, la misma norma establecía que *la ley determinaría lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.*

Además, el artículo 126 de la Constitución de 1961 establecía que, en ningún caso podrían otorgarse *"nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales".*

Leyendo ambas disposiciones a la luz de la Ley de Minas de 1945, podría concluirse que, de mediar reserva, por decreto o por virtud de la ley, la decisión de explorar y/o explotar directamente los minerales concernidos tenía que ajustarse a la legislación relativa a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado, mientras que el otorgamiento de concesiones bajo régimen de reserva estaba sujeto a la autorización del Congreso. También podría concluirse que la reserva tenía que producirse *mediante ley* -y no mediante decreto- y que esa ley determinaría si se podría o no otorgar concesiones y si su otorgamiento estaba o no sujeto a autorización parlamentaria.

---

100 Artículo 103 de la Constitución de 1961.

Sin entrar en otras consideraciones, lo cierto es que la Ley de Minas de 1945 no se modificó en el sentido de esas nuevas disposiciones constitucionales y, en general, dejando de lado el caso específico de la *nacionalización del hierro en 1974,* la reserva se producía según el artículo 11, por decreto y el otorgamiento de concesiones mineras no pasaba por la autorización del Congreso. Se hace la salvedad del hierro, aun cuando el proceso de nacionalización se produjo con base en un *decreto-ley,* dictado con fundamento en la *Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera,* en cuyo artículo 7 se lo autorizó para dictar las medidas necesarias para que el Estado se asegurara *"la reserva de la industria de la explotación de mineral de hierro y se establezcan los mecanismos para la recuperación de las concesiones otorgadas"* [101].

En todo caso, en 1977, la República terminó por reservarse el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de todos los minerales a los que se refería el artículo 2 de la Ley de Minas de 1945[102]; de manera que, en la práctica, la concesión regalista se había extinguido, dando paso a la concesión demanial y, más tarde, a la creación de entidades descentralizadas a las cuales se encargó de las actividades de exploración y/o explotación[103].

---

101 La ley orgánica fue publicada en la Gaceta Oficial No 30.412 de 31 de mayo de 1974. El decreto-ley fue dictado el 26 de noviembre de 1974 y se identificó como Decreto Nº 580, *"por el cual se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, la industria de la explotación del mineral de hierro. En consecuencia, a partir del 31 de diciembre de 1974, quedan extinguidas las concesiones que, para ecplotar este mineral fueron otrogadas por el Ejecutivo Nacional"* (Gaceta Oficial Nº 30.577 de 16 de diciembre de 1977). Todo debe leerse con el Decreto Nº 173 del 11 de junio de 1974, en virtud del cual *"las tierras, obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos, y los otros bienes de las empresas concesionarias, sus matrices, filiales o subsidiarias, utilizados para los trabajos de exploración, explotación, beneficio, procesamiento y transporte de las concesiones de mineral de hierro (...), se reputan afectos a las concesiones, salvo prueba en contrario"* (Gaceta Oficial Nº 30.430 de 21 de junio de 1974).

102 Ver Decreto Nº 2.039 del 15 de febrero de 1977, mediante el cual *"se reserva la exploración y explotación en el territorio nacional, de todos los minerales a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Minas que no hubieren sido reservados previamente".* Este decreto fue publicado en la Gaceta Oficial Nº 31.175 de 15 de febrero de 1977.

103 Esto se refleja, por cierto, en las disposiciones transitorias de la Ley de Minas de 1999, particularmente en sus artículos 132 y 133.

Ya sabemos que, tras el agotamiento del modelo económico fundado en la Ley de Minas de 1945, mientras se desarrollaba el proceso constituyente que dio paso a la Constitución de 1999, con forma de *decreto-ley,* fue promulgada una nueva Ley de Minas. Esa ley, en lo que nos interesa, cambió el concepto de la *reserva*, además de que, como se explicó en la primera parte, recogió -aunque solo a título de principio- el régimen diferenciado de los estados en materia minera.

En lo que nos ocupa, la Ley de Minas de 1999 establecía, por una parte, que la reserva podía referirse a la exploración o la explotación de *"determinadas sustancias minerales y áreas que las contengan"*[104] y; por la otra, que, cuando ello resultara conveniente al interés público, la reserva podía recaer sobre las actividades conexas a la minería, es decir, *"el almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio"* de los minerales sujetos a dicha ley[105].

Lo anterior supuso un cambio con respecto a las actividades que podían ser objeto de reserva, al menos desde la entrada en vigencia de la Ley de Minas de 1945, donde se la limitaba a la exploración y la explotación de minerales, es decir, a las calificadas como actividades primarias de la minería; en tanto que el comercio y circulación de minerales, que equivaldrían a las actividades conexas, estaban meramente sujetos *"a vigilancia e inspección por parte del Ejecutivo Federal, y a la reglamentación y demás disposiciones que el mismo tuviere por conveniente dictar, en defensa de los intereses de la Nación y de la industria"*[106].

Además, eliminada la concesión regalista y, por lo tanto, unificado el régimen de la concesión y otros títulos mineros, se determinó que la República, por órgano del ejecutivo, en concreto, del ministerio con competencia en la materia, llevaría adelante directamente las actividades que se hubiera reservado; pero, aplicando la técnica de la descentralización funcional, podía resolver que las actividades de exploración o explotación fueran ejecutadas por entidades de su entera propiedad[107]. Como la descentralización ya venía operando, esto supuso -al menos teóricamente- que empresas filiales, empresas de capital mixto e, incluso, entes de

104 Artículo 23 de la Ley de Minas de 1999.

105 Artículo 86 de la Ley de Minas de 1999.

106 Artículo 12 de la Ley de Minas de 1945.

107 Ver artículos 28 y 86 de la Ley de Minas de 1999.

propiedad estadal o municipal no pudieran ya ejercer las actividades reservadas.

En otro orden de ideas, si bien bajo la vigencia de la Ley de Minas de 1945 estaba prevista la reversión como forma coactiva de adquisición de la propiedad con relación a bienes de cualquier naturaleza inherentes a la concesión, es solo en la ley de 1999 donde se incluyen entre esos bienes *las tierras* y, en ese sentido, se estipula que tales bienes pasan en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, con la extinción de los derechos mineros por cualquier causa[108], como lo había dispuesto el artículo 103 de la Constitución de 1961 -y estaba previsto desde 1947.

Lo anterior es relevante -como lo fue en el pasado- con relación al ulterior otorgamiento de concesiones, en principio, de *explotación,* sobre las concesiones extinguidas, renunciadas, caducadas o anuladas[109], aunque no puede decirse que la Ley de Minas de 1999 supusiera -como la de 1945- una *reserva* en virtud de la ley, dado el cambio sustancial del régimen concesional y de la reserva que ella operó.

En todo caso, se subraya que, en términos de los artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999, *la reserva seguía operando mediante decreto.*

Ya sabemos que pocos meses más tarde fue promulgada la Constitución de 1999 y que, en el ámbito que nos ocupa, introdujo varios cambios, a los cuales vamos a referirnos solo para dar contexto a la Ley Orgánica de Minas de 2026.

2. Contexto: la Constitución de 1999 y la reserva del oro y demás minerales estratégicos

El 30 de diciembre de 1999 fue promulgada la Constitución de 1999 y, en el ámbito que nos ocupa, introdujo varios cambios, en esencia, por intermedio del artículo 302, que es del tenor siguiente:

> ***Artículo 302.*** El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de

[108] Ver artículos 61 de la Ley de Minas de 1945 y 102 de la Ley de Minas de 1999.

[109] Ver artículos 46 y 47 de la Ley de Minas de 1999.

asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

Así, la norma citada introdujo claramente modificaciones sustanciales al régimen de la reserva que había definido meses antes la Ley de Minas de 1999.

En primer lugar, la reserva debe proceder *mediante ley orgánica* y no por decreto, como lo establecían los artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999, al igual que el artículo 11 de la ley de 1945.

En segundo lugar, más allá del interés público al cual debía convenir la reserva en términos de la ley de 1999, la Constitución determina como justificación de la reserva la *conveniencia nacional* que deriva del *interés público y el carácter estratégico* de las actividades y bienes objeto de la reserva. Ya no basta alegar el interés público o la conveniencia nacional, sino que las actividades y bienes objeto de la reserva deben ser -en sí mismos- de interés público y, además, de carácter estratégico. Esto debe leerse con el artículo 299 del texto fundamental, que sujeta el desarrollo armónico de la economía para lograr una justa distribución de la riqueza a *"una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta"*. En otros términos, la reserva debe responder, en general al principio democrático en la economía y, en concreto, al plan de desarrollo económico y social de la nación formulado al inicio de cada periodo constitucional por la presidencia de la República y, aprobado por la Asamblea Nacional[110].

En tercer lugar, por su ubicación en el texto del artículo, puede entenderse que la reserva debe promover "*la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo"*. Esto no estaba previsto en la Ley de Minas de 1999, aunque la Constitución de 1961 establecía que la reserva debía *propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo control estatal,* lo cual remite a la misma idea.

Para terminar este brevísimo análisis del artículo 302 de la Constitución, solo faltaría señalar -sin relación con la Ley de Minas de 1999- que, de acuerdo con su texto, la reserva no se referiría ya únicamente a actividades económicas, sino también a *bienes de interés general y de*

[110] Ver artículos 187.8 y 236.18 de la Constitución de 1999.

carácter estratégico. Esto así, se amplió la reserva como medio de restricción de la propiedad, que solo estaba prevista en el ámbito minero (y petrolero), y únicamente dirigida a la adquisición forzosa de las tierras destinadas a la explotación de concesiones, ampliándolo a otros ámbitos y a toda clase de bienes, siempre que con ellos se promueva *"la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo",* lo que de todas maneras deja a salvo el derecho a indemnización previsto en el artículo 115 de la Constitución.

En todo caso, pese al cambio introducido por el constituyente, la reserva siguió produciéndose mediante decreto de acuerdo con los artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999. Como excepciones principales -aunque dictadas bajo la forma de *decreto con rango y fuerza de ley*- encontramos la *Ley Orgánica que Reserva al Estado las actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a Estas* de 2011 y, la *Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos* de 2015. Estas leyes son fundamentales para entender el contexto en que fue adoptada de la Ley Orgánica de Minas de 2026.

En efecto, la *ley de reserva* de 2011 tenía por objeto, en los términos de su artículo 1º, *"regular lo relativo al régimen de las minas y yacimientos de oro, la reserva al Estado de las actividades primarias, conexas y accesorias al aprovechamiento de dicho mineral, y la creación de empresas para su ejercicio".* Esto así, la ley en cuestión no fue meramente una *ley de reserva,* sino que estableció un régimen específico, distinto al de la Ley de Minas de 1999, aplicable a la explotación económica del oro, incluyendo la creación de ciertas empresas para que ejercieran las actividades económicas correspondientes. De hecho, llegó a calificársela como *"ley orgánica de la nacionalización del oro"*[111], por cuanto en su artículo 14 previó la migración de las concesiones y otros títulos, incluidos los de la pequeña minería, a la forma de empresa mixta -migración que, de todas maneras no estaba garantizada, pues dependía de la aprobación de la Asamblea Nacional.

[111] Ver A.R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la Ley Orgánica de Nacionalización de la Minería del Oro y de la Comercialización del Oro", *Revista de Derecho Público Nº 127 (julio-septiembre 2011),* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 65-77.

Luego, la *ley de reserva* de 2015 tenía por objeto "*regular lo relativo al régimen de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos del Estado Venezolano"*[112]. Esta ley, por una parte, como la anterior, no era solo una ley de reserva y, además, amplió el ámbito de la ley de 2011, incorporando a la del oro los demás minerales que fueran declarados como "estratégicos" por decreto aparte, aunque lo limitó a las actividades de explotación, exploración y comercialización. Dicho eso, aunque solo reservaba al estado la exploración, explotación y la comercialización de los minerales, allí se determinó que todos ellos debían ser vendidos a al Banco Central de Venezuela[113].

Con base en esta última ley, fueron objeto de reserva las actividades económicas inherentes a diversos minerales, metálicos y no metálicos, incluso a minerales cuya competencia corresponde a los estados, como la magnesita.

Como se anunció, no han sido pocos ni menores los problemas derivados de ambas *leyes*. Es por ello que se concluye que, para resolverlos -o tratar de resolverlos- se dictó la Ley Orgánica de Minas de abril de 2026. Sus términos en materia de reserva, salvo que sean interpretados conforme a la Constitución, no garantizan que se cumpla esa finalidad.

3. Interpretación conforme a la Constitución de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas

A partir del contexto descrito y fue sancionada la Ley Orgánica de Minas, en cuyo Capítulo V regula -o pretende regular- la "reserva del Estado".

Contrariamente a ello, el Capítulo V, más que referirse a la reserva, regula la declaratoria de minerales como estratégicos como condición previa a aquella. De hecho, no se encuentra en la nueva ley una disposición como la contenida en el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945 o en los artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999.

Lo único que encontramos en el artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas, con relación a la reserva, es que *"[e]l Estado podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería, de los minerales declarados como*

---

112 Artículo 1 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos.

113 Ver artículos 1, 4 y 31 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos.

estratégicos". Como se percibe claramente, a diferencia de sus antecedentes legislativos, en la norma no se expresa quién, en nombre del Estado, llevará adelante las actividades objeto de reserva y bajo qué forma procede esa reserva.

Atendiendo a los vacíos de la ley, seguidamente se hará el intento de una interpretación conforme a la Constitución de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas y, en ese sentido, se procurará definir su objeto **(A)**, sus requisitos de fondo **(B)** y, por último, sus formas **(C)**.

A. Sobre el objeto de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas

Conceptualmente, la reserva que practica el poder nacional -la República- está supuesta a conferirle -como potestad- el *derecho exclusivo* a ejercer ciertas actividades económicas inherentes a la minería y, obviamente, a asumir las obligaciones que su ejercicio apareja. Por definición, sería el ejecutivo quien ejerza, en nombre de la República, las actividades reservadas.

La reserva así considerada se traduce en que ninguna otra persona puede ejercer esas actividades, lo que debe mirarse desde la doble perspectiva de quien ya las estaba ejerciendo y, de la de quien no lo estaba haciendo para el momento de la reserva. En el último caso, siendo la reserva un medio de restricción de la libre empresa, su consecuencia es que ninguna persona podría pretender hacia el futuro el ejercicio de las actividades reservadas. Con relación a quienes ya estuvieran ejerciendo las actividades reservadas, su *derecho* depende de lo que al respecto decida, en el caso, la República quien, a su discreción, determinará si el derecho se extingue o, si subsiste con la condición de adecuarse a los términos de la reserva.

La República en esta materia actúa por órgano del legislador y, también, por órgano del ejecutivo. Teóricamente, el legislador debe, al menos, además de determinar los supuestos de hecho que la justifican, así como la competencia y el procedimiento para declararla, delimitar las actividades susceptibles de reserva; quién ejercerá -en nombre de la República- las actividades reservadas y; el alcance -material y territorial- de la exclusividad que le es inherente. En síntesis, es -o debe ser- en la ley donde se defina el objeto de la reserva y, claro está, las formalidades inherentes a su emisión.

Nuestra legislación no confirma la hipótesis, al menos no del todo. La Ley de Minas de 1945 determinaba que podían ser objeto de reserva las actividades de exploración y explotación; que la declaratoria correspondía al ejecutivo federal; que este podía ejercer directamente las actividades reservadas u otorgarlas en concesión, pero bajo régimen demanial -con expresa exclusión del regalista[114] y; aunque no se expresaba en la ley, la Constitución de 1936 determinaba que debía justificarse para asegurar el financiamento de los servicios públicos, la defensa o el crédito público[115]. La Ley de Minas de 1999, por su parte, amplió la reserva a todas las actividades primarias y conexas de la minería; determinó que podía acordarse cuando así conviniera al interés público; estableció que correspondía al ejecutivo declararla; previó que este pudiera ejercer directamente las actividades reservadas, aunque en el caso de las actividades primarias, lo autorizó para oprerar la descentralización, aunque solo a favor de entidades de entera propiedad de la República[116].

Como se ve, ninguna de las dos leyes previó lo que pasaría con las concesiones vigentes como consecuencia de la reserva, dejando la cuestión a la discrecionalidad del ejecutivo, quien, en ese sentido, podía determinar por reglamento o en el decreto correspondiente la terminación de los títulos preexistentes -de inmediato o en un tiempo que juzgara razonable-, o su adecuación a condiciones especiales. Sin embargo, fuera de otros requisitos, esas leyes determinaron el objeto de la reserva: la República, por órgano del ejecutivo, adquiría el derecho exclusivo a llevar adelante las actividades objeto de la misma, pudiendo ejercerlo directamente o indirectamente, sea por vía de concesión demanial (1945), desde 1999, únicamente a través de entidades de entera propiedad de la República.

En el intento de definir el objeto de la reserva prevista en la Ley Orgánica de Minas se constata que, si bien determina las actividades que susceptibles de reserva, no establece quién las asumirá en nombre de la República, omitiendo asignar la competencia para ejercer el derecho de exclusividad inherente a la misma. Aunque puede inferirse que la reserva implica la prohibición de otorgar nuevas concesiones o licencias, tampoco determina la ley los efectos de la reserva con relación aquellas personas frente a quienes puede oponerse el derecho de exclusividad.

---

114 Artículos 11 y 174 de la Ley de Minas de 1945.

115 Ver artículo 15.18 de la Constitución de 1936.

116 Artículos 23 y 86 dela Ley de Minas de 1999.

De lo anterior resulta que la Ley Orgánica de Minas *no define el objeto de la reserva,* de manera que cualquier cosa que se diga al respecto es mera especulación, salvo por considerar como válida la prohibición -por lo demás implícita- de otorgar concesiones o licencias para ejecutar actividades reservadas. Peor aún, es dable considerar que esa indefinición no es fortuita y que queda a discreción de la República determinar en el acto de reserva quién y bajo que título se ejercerán las actividades objeto de la misma.

Con todo, de lo que aquí se trata es de proveer una interpretación medianamente coherente de la ley.

En ese orden de ideas, la Ley Orgánica de Minas sí expresa -en su artículo 34- que la reserva puede versar sobre las actividades primarias y conexas de la minería y, por interpretación en contrario, se excluyen de la misma las llamadas actividades auxiliares de la minería[117], manteniéndose el esquema general que ya había introducido la Ley de Minas de 1999[118].

En términos de la misma ley, son actividades primarias *"aquellos macro procesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán los siguientes: prospección, exploración, explotación de minas y yacimientos"*[119]. Son actividades conexas *"las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, siendo las siguientes: procesamiento, transformación,*

---

117 Se entiende como tales actividades auxiliares de la minería *"las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos"* (Artículo 8.1 de la Ley Orgánica de Minas). La cuestión es relevante, por cuanto en el Capítulo VIII de la ley se emplean como sinónimos los términos "auxiliar" y "conexo", aun cuando, en ese mismo capítulo, se tiene el cuidado de afirmar que no se consideran actividades conexas a la minería -aunque claramente, como se vio, son auxiliares- los *"servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas, no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería"* (artículo 59 de la Ley Orgánica de Minas).

118 Artículos 23 y 86 de la Ley de Minas de 1999.

119 Artículo 8.3 de la Ley Orgánica de Minas.

beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral"[120].

No vamos a extendernos aquí a la definición de cada una de las actividades económicas que pueden ser objeto de reserva, bastando la referencia a lo que estipulan con ese fin los artículos 56 y 42 de la Ley Orgánica de Minas. Dicho eso, cabe hacer un breve comentario con relación a la reserva de la *comercialización* de minerales, considerada, como se vio, como actividad conexa a la minería desde 1999.

En términos de la Ley Orgánica de Minas, la comercialización se define no por lo que es -la venta del mineral-, sino por lo que comprende: *"la identificación de oferta y demanda, negociación, logística y venta, incluyendo estrategias de mercado, análisis del mercado futuro y coordinación de procesos como embalaje, certificación, transporte y documentación de exportación"*[121].

Llama la atención que se la considere como actividad conexa y no como una actividad inherente a la *explotación,* aun cuando, de acuerdo con el artículo 61, se entienda que el concesionario lo es también para la comercialización del mineral[122]. Dicho eso, no podría ocurrir que la comercialización de minerales sea objeto de reserva de manera autónoma, en tanto que ello vaciaría de todo sentido el ejercicio de las actividades primarias de la minería bajo cualquier título: es un contrasentido que la explotación de minerales, entendida como su extracción del yacimiento, no apareje el derecho a *venderlos,* dado que -naturalmente- es de esa venta de donde deriva el beneficio económico del explotador *industrial*.

Entendiendo lo anterior, la reserva autónoma de la actividad de comercialización solo podría traducirse en en el compromiso de la República de adquirir el mineral a su valor de mercado, por sí o por el ente designado al efecto[123], de manera tal que el explotador encuentre sentido económico a su labor industrial. Lamentablemente, el Capítulo VI de la ley, supuestamente dirigido a regular la comercialización de los minerales,

---

120 Artículo 8.2 de la Ley Orgánica de Minas.

121 Artículo 56.6 de la Ley Orgánica de Minas.

122 De hecho, quienes ejerzan la pequeña minería deben obtener la licencia de comercialización correspondiente, lo que hace dudar del valor económico de la actividad (artículo 58 de la Ley Orgánica de Minas).

123 Como ocurrió con las *leyes de reserva* de 2011, 2014 y 2015, siendo el Banco Central de Venezuela el comprador obligado.

nada estipula en ese sentido[124]. Antes bien, *solo con respecto al oro*, determina -además como régimen general- un derecho de preferencia a favor del Banco Central de Venezuela[125].

Dicho eso, corresponde ahora considerar lo que *no* está regulado en la Ley Orgánica de Minas: el sujeto activo de la reserva y las formas para el ejercicio de las actividades reservadas, los efectos de la reserva con relación a los operadores mineros y, la prohibición de otorgar nuevas concesiones.

Hemos dicho que, en teoría, cuando el Estado o, más específicamente, la República, se reserva actividades económicas inherentes a los minerales, como sujeto activo, excluye al sujeto pasivo de la posibilidad de ejercerlas. En ese caso, en principio, el sujeto pasivo son los particulares. Estos no pueden pretender ejecutar o, eventualmente, seguir ejecutando las actividades económicas objeto de la reserva. La pregunta que sigue es quién ejecutará esas actividades, siendo la lógica respuesta, la República, por órgano del poder ejecutivo.

Los antecedentes legislativos de la Ley Orgánica de Minas confirman lo anterior, mostrando, además, que el poder ejecutivo, que es quien queda habilitado para ejecutar las actividades reservadas, también puede decidir que *terceros* las lleven adelante, determinándose en esa legislación quiénes son esos terceros y, por vía de consecuencia, cuál es el título que requieren para que puedan ejercerlas.

Dicho eso, de acuerdo con el artículo 5 de la nueva Ley Orgánica de Minas, que no considera en modo alguno la cuestión de la reserva, las actividades previstas en dicha ley pueden ser realizadas por: 1) empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales; 2) empresas mixtas, definidas como aquellas en las cuales la República o un ente público posea una participación *mayor* del cincuenta por ciento del capital social, que le otorgue el control accionario; 3) empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social; 4) empresas privadas; 5) brigadas mineras, conformadas por grupos de mineros artesanales y; 6) personas naturales que ejerzan la minería artesanal de manera individual.

---

[124] Lo único que en ese capítulo se refiere a la comercialización de minerales en general tiene que ver con contratos de comercialización conjunta, suscritos entre entes autorizados para ejecutar actividades mineras, con exclusión de las brigadas mineras y las personas naturales (artículo 38 de la Ley Orgánica de Minas).

[125] Artículo 37 de la Ley Orgánica de Minas.

De lo anterior salta a la vista que la Ley Orgánica de Minas no habilita a la República para ejercer directamente las actividades económicas inherentes a la minería, ni siquiera si se las hubiera reservado, lo cual es una situación sin precedentes en nuestra legislación minera[126]. Por lo tanto, al menos en principio, la reserva por la República de actividades económicas inherentes a los minerales, aunque declarada por esta, no se traduce *autómaticamente* en que, por órgano del ejecutivo, pueda llevarlas delante de manera directa[127]. Como se verá más adelante, ese vacío refuerza el planteamiento que haremos con relación a las formalidades inherentes a la reserva.

En cuanto concierne a los efectos de la reserva con relación a los denominados en la ley *operadores mineros*[128], con respecto a quienes no tiene sentido pretender la aplicación del último aparte del artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas, en tanto que allí se garantiza la subsistencia de sus títulos e, incluso, se prohíbe la desmejora de sus condiciones, lo que es lógico con respecto a la declaratoria de un mineral como estratégico, pero no con relación a la reserva.

Dicho eso, la ausencia de definición del régimen de la reserva en la Ley Orgánica de Minas nos lleva a considerar otro problema, que derivaría de la eventual terminación de las concesiones y licencias en virtud de la reserva. En efecto, como los particulares, las empresas de exclusiva propiedad de la República y sus empresas filiales, que son quienes, naturalmente, ejercerían actividades mineras en nombre de la República, para hacerlo, *requieren una concesión* o, en su caso, una *licencia*[129]*:* ¿se

---

126 Ni siquiera ocurre en el ámbito de los hidrocarburos, como se lee del artículo 23 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

127 Podría argumentarse frente a lo anterior, entre otras cosas, que la Constitución asigna al poder nacional la administración de las minas o que es competencia del Presidente de la República administrar la hacienda pública nacional. Eso es indudablemente cierto, pero la administración así entendida no se traduce en la ejecución de actividades industriales o comerciales, aunque se entienda que una forma de "administrar" es lo que se denomina la "gestión económica". Esto es así, porque la administración de las minas como parte de la hacienda pública nacional debe hacerse de acuerdo con la ley, y la ley estipula quiénes pueden, en nombre del Estado, llevar adelante la actividad de "gestión económica" en materia minera y, como se vio, no incluye la República por órgano del poder ejecutivo.

128 De acuerdo con el artículo 8.14 de la Ley Orgánica de Minas, es operador minero toda "*persona natural o jurídica que realice alguna de las actividades mineras, bajo los títulos o contratos mineros establecidos en esta Ley".*

129 Ver artículos 58 y 61 de la ley Orgánica de Minas.

extinguen esas concesiones y licencias con la reserva?, ¿con qué título se las sustiuye?

La cuestión es particularmente relevante con relación a las empresas mixtas, supuestas a ser creadas para ejecutar proyectos mineros específicos[130], dados los antecedentes de 2011, 2014 y 2015, donde fueron el mecanismo principal -cuando no único- para que los particulares pudieran ejercer las actividades reservadas.

Dicho eso, si la reserva implica la terminación de las concesiones y licencias mineras, incluso las de las entidades antes mencionadas, es muy importante considerar la modificación que produjo la Ley Orgánica de Minas con relación a la reversión, en virtud de los enormes problemas que esa institución ha generado, particularmente en los últimos años, dado que la reserva terminó materializándose como una forma de *expropiación de la inversión.*

En efecto, la reversión es una forma de extinción *coactiva* de la propiedad, recogida hoy en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Minas. Según la norma, con la extinción de los derechos mineros, *"cualquiera sea la causa"* -lo que incluye la reserva-, pasan *"en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna",* aquellos *"sistemas, estructuras y recursos"* que el Estado determine; mientras que los demás *"deberán ser dispuestos de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable".* Tales bienes, según se infiere de la misma norma, serían específicamente *"[l]os sistemas, estructuras y recursos necesarios para la extracción, acarreo, logística y procesamiento de minerales".*

Esa norma incorpora cambios significativos en nuestra legislación minera que, de antaño, establecía que esa reversión operaba de pleno derecho, sobre *todos* los bienes y derechos -incluido el suelo- afectados al ejercicio de los llamados títulos mineros una vez extinguidos, por cualquier causa[131]. Hoy debe determinarse cuáles bienes y derechos pasan en plena propiedad y libres de gravámenes a la República, a efecto de lo cual hay que considerar, entre otras cosas, hasta qué punto el titular de derechos mineros no solo *recuperó la inversión,* sino hasta qué punto *obtuvo los beneficios esperados.* Es con base en ello que podrá determinarse el ámbito de la reversión, si es que hay lugar a ella y/o, el monto de las indemnizaciones y demás formas de reparación a que tiene derecho el

130 Ver artícuos 75 y ss. De la Ley Orgánica de Minas.

131 Ver artículos 61 de la Ley de Minas de 1945 y 102 de la Ley de Minas de 1999.

operador minero afectado por la reserva. Esto se extiende hoy a todos los operadores mineros, incluidos los tenedores de licencias para llevar adelante "actividades conexas", lo que también es una innovación de la ley de 2026.

En consecuencia, el Estado debe ser particularmente cuidadoso al adminicular la reserva y prever las indemnizaciones y demás formas de reparación que van atadas a la *expropiación de la inversión,* trátese de una inversión nacional o de una inversión extranjera[132]. Los casos *Crystallex* y *Rusoro* ofrecen lecciones que deben ser consideradas por el Estado al momento de proceder a la reserva y, de hecho, parecen haberlo sido en este ámbito.

Dicho eso, con relación a la terminación anticipada de concesiones -e incluso de licencias- como efecto de la reserva, la Ley Orgánica de Minas ofrece a los afectados una forma alternativa de ejecutar dichas actividades, siempre que no se extingan las concesiones de las empresas enteramente propiedad de la República o sus filiales.

En efecto, el artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas autoriza a las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales titulares de la concesión, para *"suscribir contratos de operaciones mineras con particulares, para el desarrollo de actividades primarias"*, tras lo cual determina su régimen[133].

---

[132] Eso, en el entendido de que, como lo establece el artículo 301 de la Constitución, *"[l]a inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional",* lo que se lee en un sentido y otro, considerando, precisamente, el régimen internacional de protección de la inversión extranjera, que lamentablemente no se recoge en la legislación interna con respecto a la inversión nacional.

[133] En ese sentido, la misma norma establece, en primer lugar, que esos "contratos de operaciones mineras", que no suponen en modo alguno la cesión del título del contratante, tienen por objeto las actividades primarias de la minería. En segundo lugar, avierte que dichos contratos deben ser autorizados por el ministro con competencia en materia de minas y, en el caso de supongan el desarrollo de proyectos de minería a gran escala, deben ser previamente revisados por la Procuraduría General de la República. En tercer lugar, se señala que los contratos en cuestión están sujetos *"a las obligaciones impositivas que correspondan",* específicamente al impuesto a la minería. Por último, aunque ello debe extenderse a todos los contratos de obras y servicios suscritos con el contratante, la norma expresa que los contratos de operaciones mineras deben mantener *"los equilibrios económicos financieros originalmente acordados, además de aquellas condiciones favorables para las partes, las cuales deben preservarse durante la vigencia del acuerdo"*. En ese orden,

Que exista esa posibilidad es indudablemente un avance para los operadores mineros cuyas concesiones se hayan extinguido como consecuencia de la reserva y, en general, para toda persona que quiera dedicarse a las actividades primarias de la minería, pues aun mediando tal reserva, es posible que los particulares puedan ejercerlas, solo que, en lugar de hacerlo bajo el régimen de la concesión o la licencia minera, lo harán bajo un régimen contractual. Con relación al resto de actividades, los particulares podrían ejecutarlas mediante contratos de servicios u obras, como de hecho ha ocurrido en el pasado.

En cualquier caso, la reserva conduce a la restricción de la libertad económica en general, con relación a la o las actividades económicas objeto de la reserva. Por ello, resulta particularmente conveniente que, como era el caso hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Minas, la reserva de actividades -primarias o conexas- se vincule con minerales determinados; que se expliciten la o las actividades objeto de reserva; que se determine si la reserva se aplica en todo o en parte del territorio nacional y, en el último caso, incluso si lo que en la realidad se reserva es un área determinada o una mina en específico. Ni siquiera eso está explícito en la ley, aunque pueda de deducirse del régimen de la declaratoria de minerales como estratégicos.

B. Requisitos de fondo de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas

La reserva prevista en la Ley Orgánica de Minas debe leerse junto con el artículo 302 de la Constitución, atendiendo, en el punto que se desarrolla, a sus *requisitos de fondo* –más allá de los inherentes a su objeto. En ese orden de ideas, la mencionada norma constitucional busca limitar una potestad discrecional, sujetándola a la verificación de ciertos supuestos de hecho y, también a una finalidad delineada de manera más o menos específica.

En ese sentido, la norma exige que la reserva responda a la *conveniencia nacional* y que verse sobre actividades económicas y bienes *de interés público y de carácter estratégico.* Por otro lado, la reserva tiene

---

se establece expresamente que, cuando *"se produzcan modificaciones de orden tributarias (sic), que afecten negativamente los fines económicos del acuerdo",* deben realizarse *"los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio económico, pudiendo modificar[se] porcentajes de regalías, tributos, tarifas, plazos contractuales, mecanismos de compensación, y todas aquellos términos necesarios para restituir las condiciones económicas que habrían tenido las partes de no haberse producidos dichas modificaciones".*

que responder al deber del Estado de promover *"la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo"*.

Es a partir de esas consideraciones de base que se analizarán los requisitos de fondo que establece la Ley Orgánica de Minas para la "reserva", es decir, su fundamento fáctico **(a)** y su fundamento teleológico **(b)**.

a. El fundamento fáctico de la reserva y la previa declaratoria del mineral como estratégico

De acuerdo con lo establecido en el artículo 302 de la Constitución, fácticamente, la reserva de actividades económicas y de bienes se sostiene sobre la conveniencia nacional que deriva del interés público y el carácter estratégico de dichas actividades y bienes.

En el caso de la actividad minera en su conjunto, la reserva tiene por objeto -al menos en teoría-, restringir el ejercicio de actividades económicas por los particulares. Por ello, para entender cuál debe ser en concreto su fundamento fáctico desde la Constitución, hay que partir de algunas consideraciones de base, a comenzar por el artículo 112 de la Constitución, que garantiza a toda persona el derecho a *"dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en [la] Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social"*. Además, con base en la misma norma, debe atenderse a la obligación del Estado de promover *"la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país"*. En el mismo orden, debe considerarse que, con relación a la explotación de recursos naturales propiedad de la nación, en el marco de la garantía de la libre competencia, se establece que, *"con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado,*

asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público"[134].

A todo lo anterior hay que sumar lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución, según el cual el régimen socio-económico, que atañe al Estado en su integralidad, *"se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad"* y; que tiene como fines *"asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad"*. En ese marco y en línea con el artículo 112, la misma norma estipula que *"[e]l Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país",* a efecto de lo cual se obliga a garantizar *"la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía",* de manera que, *"mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta",* se logre "*una justa distribución de la riqueza"*.

Dicho eso, como ya se advirtió, la reserva debe responder, en general al principio democrático en la economía y, en concreto, al plan de desarrollo económico y social de la nación formulado al inicio de cada periodo constitucional por la presidencia de la República y, aprobado por la Asamblea Nacional[135].

Ahora bien, hay que reconocer que, con todo y ese relativamente claro marco constitucional, hasta el momento, la reserva ha sido aplicada arbitrariamente, sin consideración de lo expuesto, vulnerándose de manera significativa la libre empresa y la propiedad, como ocurrió con el oro, entre otros minerales.

Desde lo último, cobra sentido que, en la Ley Orgánica de Minas, se incorpore la figura de la declaratoria de minerales como estratégicos, como condición previa a la reserva.

En efecto, el artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas, aunque en términos confusos, supedita la reserva de actividades mineras a la previa declaratoria de los minerales inherentes como "minerales estratégicos",

---

134 Artículo 113 de la Constitución de 1999.

135 Ver artículos 187.8 y 236.18 de la Constitución de 1999.

pudiendo dicha declaratoria operar por categoría, por mina, por área o por región.

De acuerdo con la misma norma, la declaratoria de minerales como estratégicos debe basarse en que los mismos *"resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional",* y corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Así, aunque la declaratoria corresponde a la presidencia de la República en Consejos de Ministros, además de que debe darse antes de la reserva, debe fundarse en que los minerales estratégicos *"resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional"*, más que, como se establecía en *la ley de reserva* de 2015*,* en su conveniencia nacional e interés público[136], conceptos que abren las compuertas del abuso de poder en un marco discrecional.

Desde esa perspectiva, para que se declare un mineral como "estratégico", ello debe justificarse en que es fundamental para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional, *todo lo cual debe estar fácticamente acreditado.*

En tal virtud, como la reserva, la declaratoria de minerales como estratégicos debe ceñirse al plan de desarrollo económico y social de la nación y, al introducir la cuestión de la defensa y seguridad nacional, debe también considerar el "concepto estratégico de nación" al cual se refriere el artículo 328 de la Constitución y, si no está prevista en los planes correspondientes, la declaratoria de ser consultada con el Consejo de Defensa de la Nación en los términos del mismo artículo.

Dicho eso, podría decirse que la Ley Orgánica de Minas ha determinado ya el carácter estratégico de los minerales radiactivos, los fines de la reserva de actividades primarias*, "así como, su aprovechamiento, beneficio y comercialización de sus productos y subproductos"*[137]*,* y también del oro -dado que, cuando se autoriza la declaración como zonas de seguridad de ciertas áreas, la norma se refiere espeíficamente a "*las áreas mineras auríferas y de otros minerales*

136 Artículo 8 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos.

137 Artículo 36 de la Ley Orgánica de Minas.

estratégicos"[138]. La misma cosa podría concluirse con respecto a las "tierras raras"[139], dado el régimen tributario especial que les es inherente[140].

En todo caso, si bien el primer fundamento fáctico de la reserva es la previa declaratoria como estratégicos de los minerales de cuya explotación económica se trata, no es suficiente. La reserva propiamente tal tiene que justificarse en que solo la ejecución de las actividades que le conciernen por el sector público -o por el privado, bajo específicas condiciones- asegura el desarrollo económico, la industria nacional o la defensa y seguridad de la nación.

Además, al igual que la declaratoria de minerales como estratégicos, debe entenderse que la reserva puede producirse por categoría, por mina, por área o por región, de manera que ambas tienen que justificarse en ese sentido. Esto es particularmente beneficioso para los particulares, por cuanto la ulterior reserva se limitaría no solo a minerales específicos, sino que, además, puede circunscribirse a los que se encuentren en un estado, en un área específica o, incluso, en una mina determinada. En consecuencia, la reserva podría referirse a actividades primarias y/o conexas, a todas o a algunas, inherentes a un mineral, pero no necesariamente afectaría a todos los operadores que trabajan con ese mineral, en tanto que puede delimitarse territorialmente.

Dicho eso, la declaratoria de minerales como estratégicos como condición previa a la reserva es un avance de la Ley Orgánica de Minas con relación a la legislación anterior, siempre que la misma se ciña a las normas y principios explicados, destinados a limitar la discrecionalidad del ejecutivo al respecto; sobre todo si a ello se suma el fundamento teleológico de la "reserva", *su fin* como requisito de fondo.

b. El fundamento teleológico de la reserva

El artículo 302 de la Constitución asigna como fin a la "reserva" la promoción de *"la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de*

---

138 Artículo 35 de la Ley Orgánica de Minas.

139 Se catalogan como "tierrar raras" el escandio, el itrio y el grupo de los lantánidos (lantano, cerio, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europio, gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio y lutecio).

140 Artículo 98 de la Ley Orgánica de Minas. Esta norma también se refiere a los "minerales críticos", pero, a diferencia de las "tierras raras", aquellos no constituyen una categoría fija y el listado varía en el tiempo según la tecnología y el mercado, por lo cual no es un listado determinado a los fines que nos interesan.

asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo".

Esa disposición, debe leerse necesariamente con lo dispuesto en el artículo 299 de la misma Constitución, a cuyo tenor, como se vio, *"[e]l Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza".*

Así, la promoción de *"la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables",* como fin de la reserva, debe insertarse en la promoción del desarrollo armónico de la economía, lo que corresponde al Estado y a la iniciativa privada. En consecuencia, el Estado debe ponderar su potestad de reserva y su deber de promover la iniciativa privada, como medio para garantizar "*la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria"*[141].

En definitiva, la reserva debe procurar esencialmente dos cosas: fortalecer la soberanía económica del país y, sobre todo, lograr la justa distribución de la riqueza.

En cuanto se refiere a la justa distribución de la riqueza, la "reserva" debe perseguir la generación de empleo, la elevación del nivel de vida de la población y, con ello, *"crear riqueza y bienestar para el pueblo".*

Con respecto a la soberanía económica del país, entre otros aspectos que ahora no vamos a mencionar, la reserva debe perseguir un crecimiento económico sólido, dinámico, sustentable, permanente y equitativo que, al propio tiempo, asimile y cree nuevas tecnologías y, claro está, que se traduzca en un alto valor agregado nacional.

Todo lo anterior debe lograrse, en términos del artículo 299 de la Constitución, en un marco de seguridad jurídica.

Desde esas consideraciones, la reserva debe justificarse porque la inversión privada es insuficiente y/o ineficiente, principalmente desde el

141 Artículo 112 de la Constitución.

punto de vista macroeconómico. A nivel microeconómico no se justificaría, pues la legislación faculta al Estado para que, mediante una adecuada fiscalización, control y vigilancia sobre las actividades realizadas, imponga los correctivos a que haya lugar, incluyendo la terminación anticipada de la concesión o licencia de que se trate.

La Ley Orgánica de Minas determina -indirectamente- el fin la reserva al supeditarla a la declaratoria de minerales como estratégicos y, en ese sentido, tendría por finalidad *asegurar condiciones* para el desarrollo económico, la industria nacional o la defensa y seguridad nacional[142].

En ese orden de ideas, la reserva parece perseguir el fin que le asigna la Constitución, al menos en cuanto se refiere al aseguramiento de condiciones para el desarrollo económico y la industria nacional y, por ende, a la justa distribución de la riqueza. La cuestión no es tan evidente con respecto a la *"defensa y seguridad nacional"* que, aunque es claramente una cuestión de interés público y de conveniencia nacional, no se enuncia directamente en la Constitución como fin de la reserva; considerando, además, que, de acuerdo con el artículo 129 de la Constitución, el Estado debe "impedir", más allá de prohibir, *la fabricación y uso de armas nucleares y químicas* -además de las biológicas-, que es lo que podría justificar la reserva de actividades económica con respecto a minerales por razones de defensa y seguridad nacional.

Sin embargo, el artículo 326 de la Constitución expresa que la seguridad de la nación se fundamenta, en primer lugar, en la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil, entre otros, en los ámbitos económico y social y; en segundo lugar, *"en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional"*. Así, cuando el artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas se refiere a la defensa y seguridad nacional, habría que insertarla en los fines que asigna la Constitución a la reserva en su artículo 302, inherentes al fortalecimiento de la soberanía económica del país y la justa distribución de la riqueza.

Dicho lo anterior, nada obsta para que, en el marco del fortalecimiento de la soberanía económica, se promuevan industrias inherentes a la defensa nacional y, con ello, se justifique la reserva de actividades económicas sobre ciertos minerales.

---

142 Artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas.

Además, estando obligado el Estado a impedir el uso de armas nucleares y químicas, con la reserva con respecto a ciertos minerales, en particular a los radiactivos, no solo se fortalecería la "prohibición" de fabricarlas en el territorio nacional, sino, además, se propendería directamente a "impedir" su fabricación y su uso por parte de otros Estados, de prohibirse -en el marco de la reserva- su comercialización internacional con fines bélicos. De hecho, el preámbulo de la Constitución nos recuerda que la refundación de la República contaba entre sus fines la promoción de *"la cooperación pacífica entre las naciones (...), la democratización de la sociedad internacional [y], el desarme nuclear"*.

En definitiva, el fin de la reserva prevista en la Ley Orgánica de Minas parece calcarse sobre el fin que le asigna la Constitución, salvo por una cuestión de particular relevancia: la *seguridad jurídica.*

En efecto, si bien el constituyente facultó al Estado para reservarse, entre otras, la actividad minera, la reserva debe garantizar la seguridad jurídica. En el caso, la escasa y carente de técnica regulación de la reserva, por sí misma, atenta abiertamente contra la exigencia de seguridad jurídica. De hecho, la previa declaratoria de minerales como estratégicos, que tendría que funcionar como garantía de seguridad jurídica, puede operar exactamente como lo contrario, y servir como instrumento de desviación de poder, salvo que, además cumplir con todos los requisitos explicados, la reserva observe las formas que le impone el artículo 302 de la Constitución.

C. A propósito de las formas de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas

La Ley Orgánica de Minas, en su Capítulo V, está supuesta a definir el régimen de la "reserva del Estado"; sin embargo, la regulación allí establecida -que en realidad se refiere a la calificación de minerales como estratégicos- es tan vaga y confusa que omite incluso sus requisitos de forma.

Peor aún, como si no existiera el artículo 34, la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Minas, literalmente establece lo siguiente:

> **Cuarta.** A partir de la entrada en vigencia de esta Ley Orgánica, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, propondrá a la Presidenta o el Presidente de la República en un lapso de treinta (30) días, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios.

Se pretendería así que, por vía de decreto, la presidencia de la República incluya o excluya minerales de una *lista* de "minerales estratégicos o reservados" -que antes de la ley eran la misma cosa-, con la consecuencia de que sigan reservados o dejen de estarlo, o de que pasen a estarlo.

Esa disposición transitoria, hay que decirlo, omite que la nueva ley -a diferencia de las *leyes de reserva* de 2014 y 2015- distingue la declaratoria de un mineral como estratégico de la reserva y que, como acaba de explicarse, a partir de esa distición -y por disposición constitucional expresa-, *la "reserva" debe operar mediante ley orgánica.* Esto así, la disposición transitoria únicamente puede referirse a la conservación -o no- de la calificación de los minerales como estratégicos, que sí es de su competencia.

En efecto, el artículo 302 de la Constitución establece, sin ambigüedad, que la reserva se produce *mediante ley orgánica,* no con base o en virtud de una ley orgánica: la utilización por el constituyente de la preposición "mediante" -y no de otras fórmulas de lenguaje- implica que es, como lo significa la palabra, *por medio de* o *con* la ley orgánica respectiva que debe producirse la reserva de actividades económicas o de bienes.

Esa claridad de lenguaje, por otra parte, difiere de textos constitucionales anteriores, especialmente del de 1961, bajo cuya vigencia se aplicó la reserva por vía ejecutiva con base en el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945 y en el artículo 23 de la Ley de Minas de 1999, a pesar de que pueda sostenerse que, entonces, también se exigía la forma legislativa[143].

Dicho eso, no es solo porque así lo dispone el artículo 302, sino porque la reserva afecta derechos particulares y, también, la organización estatal -desde que implica la atribución de competencias-, que la reserva debe producirse mediante ley orgánica[144]. Más aún, la Ley Orgánica de Minas,

---

143 Recuérdese que, la lectura de los artículos 97 y 126 de la Constitución de 1961, junto con la Ley de Minas de 1945, permitía concluir que, de mediar reserva, la decisión de explorar y/o explotar directamente los minerales concernidos tenía que ajustarse a la legislación relativa a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado, mientras que el otorgamiento de concesiones bajo régimen de reserva estaba sujeto a la autorización del Congreso. Sin embargo, también podía concluirse que la reserva tenía que producirse *mediante ley* -y no mediante decreto- y que esa ley determinaría si se podría o no otorgar concesiones y si su otorgamiento estaba o no sujeto a autorización parlamentaria.

144 Ver artículo 203 de la Constitución.

como quedó establecido, no define el objeto de la reserva, lo que necesariamente requiere que, cada vez que el Estado -la República- considere reservarse actividades económicas inherentes a un mineral, lo haga mediante ley orgánica y, en ese sentido, determine las específicas actividades objeto de reserva; asigne la competencia y el título de quien o quienes, en nombre de la República, ejercerán su derecho de exclusividad para llevarlas a cabo y; especialmente, especifique el efecto que tendrá la reserva con relación a los operadores mineros con títulos vigentes para el momento en que se produzca.

Además de que así está establecido en la Constitución, ese proceder ofrece al legislador la posibilidad de verificar que la previa declaratoria del mineral como estratégico cumple con los requisitos de fondo que le impone la ley, al tiempo que, concreta el principio democrático de la economía que, en este caso, se materializaría a través del proceso de consulta previsto en el artículo 211 del texto fundamental, de acuerdo con el cual *"durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, [se consultará] a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos"*. Es incluso por conveniencia política que la reserva debe producirse mediante un acto de legislación.

De otra manera, la Ley Orgánica de Minas en nada habrá contribuido a prevenir o resolver, al menos en esta materia, los problemas del pasado, dado que la reserva seguirá produciéndose en los miemos términos, con iguales o peores consecuencias, considerando precisamente los defectos del régimen de la reserva contenido en la Ley Orgánica de Minas.

CONCLUSIÓN

En la parte introductoria de este trabajo se postuló como hipótesis la idea de que, con la Ley Orgánica de Minas, se pretendería la reversión de los efectos negativos para la economía considerada en su conjunto, de las previas *leyes de reserva* de 2011, 2014 y 2015.

Para que ello ocurra, entre otras cosas, es necesario comprender la diferencia que existe entre la reserva prevista en el artículo 2 de la ley y la que se recoge en su Capítulo V, aunque ambas deban producirse mediante *ley orgánica.*

La primera, como se explicó suficientemente, tiene por objeto delimitar la competencia en materia minera entre el poder nacional y el poder estadal, de manera que tiene que expresarse en una *ley de base.* Como la Ley Orgánica de Minas nada expresa con respecto a ello, conforme a la

interpretación dominante, de acuerdo con el artículo 164.5 de la Constitución, la competencia exclusiva de los estados relativa al régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos se refiere a los enumerados en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, de manera que no puede ser afectada por ningún acto ejecutivo de rango sublegal, como se pretendería en el artículo 2 de la ley analizada.

Con relación a la organización de la actividad minera en el ámbito estadal, se subraya de nuevo la omisión en la Ley Orgánica de Minas de cualquier referencia a la misma, salvo lo dispuesto en el artículo 2, de manera que necesariamente subsisten sus actuales regímenes. Por eso, llama la atención que, en la disposición transitoria primera de la ley analizada se *invite* a los estados a *"adecuar sus planes y programas, así como su legislación estadal"* a los *"lineamientos"* establecidos en la ley, dentro del año siguiente a su entrada en vigencia[145]. Esto sería pertinente si, como tendría que haber ocurrido, la Ley Orgánica de Minas operara como *ley de base,* pero no es el caso: no hay lineamientos dirigidos a los estados en la ley analizada a los cuales deban adaptar su legislación, sus planes o sus programas.

Dicho eso, es necesario preguntarse qué ocurre con los minerales que, bajo el régimen de *la otra,* se reservó -por decreto- el ejecutivo nacional. Nos referimos, claro, a la reserva como medio de restricción de la libertad de empresa.

Para responder esa pregunta, habría que entender qué pasa con las reservas que operaron con base en la Ley de Minas de 1999 y la *ley de reserva* de 2015.

La Ley Orgánica de Minas ofrece una respuesta en sus disposiciones transitorias segunda y quinta. Por una parte, quienes estén realizando operaciones mineras, deben adecuarlas *"al nuevo marco regulatorio, dentro del lapso de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia"*. Por la otra, los contratos *"suscritos con fundamento en la Ley*

[145] El texto de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Minas, literalmente es el siguiente: *"Las gobernaciones y alcaldías procurarán adecuar sus planes y programas, así como su legislación estadal y municipal, a los lineamientos establecidos en esta Ley, dentro del lapso de un (1) año contado a partir de su entrada en vigencia".* La norma es absurda en el doble sentido de que los municipios no tienen competencia en materia minera y, además, no compete a los órganos ejecutivos (gobernaciones y alcaldías) "adecuar" legislación alguna.

Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos mantendrán su plena validez y eficacia jurídica".

Así, aunque nada se diga específicamente acerca de las actividades reservadas, los contratos suscritos con base en la *ley antibloqueo* subsisten; las concesiones y otros títulos inherentes a minerales distintos y no afectados por reserva deben adecuarse a la nueva legislación y; a falta de otra disposición, también deben adecuarse a la nueva ley los títulos conferidos a empresas estatales, mixtas o alianzas estratégicas en virtud de las reservas y, por lo mismo, deben obtener, según corresponda, las concesiones y licencias previstas en la nueva ley.

Todo, salvo que, tratándose de actividades relativas a los minerales que la ley califica como estratégicos, o que, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta sean "ratificados" como tales, se dicte la correspondiente *ley orgánica de reserva.*

Lo anterior indica que las reservas habrían decaido. Para confirmarlo es de particular utilidad recordar que, cuando entró en vigencia la Ley de Minas de 1999, salvo por lo que respecta a los minerales cuyo régimen y administración habían sido ya asignados a los estados en 1990, todos los minerales que eran de la competencia del poder nacional habían sido objeto de reserva por parte del ejecutivo en 1977, con base en el artículo 11 de la Ley de Minas de 1945, salvo por lo que respecta al hierro, cuya reserva operó por *decreto-ley.* En tanto que la Ley de Minas de 1999 estableció un régimen de explotación económica distinto al de 1945, con excepción del hierro, decayó esa reserva general como puede constatarse del régimen transitorio previsto en aquella ley. Era la única manera de que pudieran materializarse las innovaciones que se establecieron en la misma y es lo que ocurre también hoy.

Siendo que las reservas *decayeron*, por la misma razón, decayeron las que afectan la competencia estadal, a cuyo régimen deberán adecuarse los actuales operadores mineros, lo que apareja un problema adicional, que no se tratará: los eventuales contratos sucritos con respecto a minerales no metálicos no reservados con base en la *ley antibloqueo. ¿Se entiende cedido el contrato a los estados?*

En cualquier caso, al menos en cuanto concierne a las reservas pasadas, la Ley Orgánica de Minas parece ofrecer correctivos. Los problemas se plantearán en adelante, cuando se produzcan nuevas reservas. Por eso, hay que tener presente que la *Exposición de Motivos* del proyecto se expresó que la ley busca *"aumentar las garantías jurídicas para la inversión en el*

sector de minas"[146], de manera que la seguridad jurídica debe guiar las decisiones que se tomen al respecto y, por ende, la discrecionalidad que ha caracterizado la cuestión debe adecuarse a los requerimientos constitucionales que la limitan.

146 Consultado en original.

NOVENA PARTE

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONCESIONES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA MINERA

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE

Post-doctor en Nuevas Tecnologías y Derecho, Doctor en Derecho y Abogado (Venezuela, España y Colombia). Director del Centro de Estudios de Regulación Económica en la Universidad Monteávila (CERECO-UMA). Presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía (RIDE), vicepresidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), fundador de la Red Internacional de Bienes Público (RIBP) y miembro de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación (ASIER) y www.hernandezmendible.com

I. INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales renovables o no, y en especial los recursos minerales son propiedad del Estado, razón por la que se ha considerado que no pueden ser explotados por una sola persona o grupo de personas, de manera exclusiva y para su único beneficio, sino que cualquier aprovechamiento requiere la intervención del Estado, para asegurar que se realice con fines de utilidad pública.

Ello ha llevado a regular tanto los títulos de intervención sobre las minas y los yacimientos, como sobre la actividad minera, así también los

títulos administrativos habilitantes para que la gestión de los recursos minerales se realice en condiciones, que permitan el aprovechamiento económico eficiente y el desarrollo sostenible.

En la actualidad, la regulación de la actividad minera se encuentra conformada por el conjunto de principios, normas y reglas jurídicas, económicas, técnicas y ambientales propias de dicha actividad, que rigen la titularidad de las minas, las relaciones que se establecen entre el Estado y los propietarios de los inmuebles donde se encuentran los minerales, cuando éste no es tal propietario, junto a las modalidades de exploración y explotación, tanto directamente por el Estado como por terceros.

Es así como se puede afirmar, que el régimen de la actividad minera se encuentra integrado por el componente jurídico, el económico, el técnico y el ambiental que se complementan para originar una regulación capaz de garantizar la eficiencia económica, la satisfacción del interés general y la sostenibilidad de la actividad empresarial.

La necesidad de adecuación a los cambios de circunstancias ha justificado la modificación de un ordenamiento jurídico que estuvo sin mayores reformas desde la primera mitad del siglo XX y que ha sido objeto de una importante renovación hacia comienzos del siglo XXI, a la que la doctrina científica no le ha dedicado el tiempo de reflexión necesario.

Es por ello que se va a analizar cuál ha sido el desarrollo de la actividad minera en los tiempos recientes, que ha transitado de un régimen jurídico cuya construcción se inició hace más de siglo y medio, contando con un nivel de evolución que quedó plasmado en la Ley de Minas y el Reglamento de la Ley de Minas[1], así como en la expedición del Decreto Nº 2039, mediante el cual se estableció la denominada «reserva residual», de las actividades de exploración y explotación de todos los minerales en el territorio nacional, que no hubieren sido reservados previamente[2].

Ese modelo de regulación fue sustituido por el Decreto con rango y fuerza de Ley de Minas[3], dictado de manera concomitante al debate llevado a cabo en el proceso constituyente, que condujo a la expedición de la Constitución de 1999[4] y al posterior Reglamento de la Ley de Minas[5], a

1 Gaceta Oficial Nº 121, (18/1/1945).

2 Gaceta Oficial Nº 31.175, (15/2/1977).

3 Gaceta Oficial Nº 5.382, (28/9/1999).

4 Gaceta Oficial Nº 5.453, (24/3/2000).

5 Gaceta Oficial Nº 37.155, (9/3/2001).

partir de los cuales se modificaron el régimen de administración, así como de los títulos habilitantes para la exploración, la explotación y la comercialización de minerales, éste último ha experimentado las reformas existentes en la Ley Orgánica de Minas de 2026.

Esto llevará a efectuar un análisis de la evolución de la regulación minera, con la finalidad de estudiar cuál es su grado de incidencia en la posibilidad de otorgar concesiones a los particulares en este sector económico, así como de las limitaciones que se pueden establecer al ejercicio de la iniciativa privada.

Para una mayor claridad en la exposición, se dividirá el presente estudio en los siguientes aspectos a saber: las concesiones en la Ley de Minas de 1945 (II); las concesiones en la Ley de Minas de 1999 (III); la regulación de las actividades minero auríferas (IV); los aspectos de la regulación aurífera que introduce la reforma de 2014 (V); la regulación del sector carbonífero que surge de la aplicación del Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos (VI); las concesiones en la Ley Orgánica de Minas de 2026 (VII); y, las consideraciones finales (VIII).

II. LAS CONCESIONES EN LA LEY DE MINAS DE 1945

La Ley comenzaba por establecer que todas las minas, criaderos, depósitos y yacimientos minerales ubicados en el territorio de la República se consideraban de utilidad pública[6], declaración que va a ser la causa justificante para la constitución de los derechos de servidumbres, las ocupaciones temporales, para la imposición y exigencia de obligaciones o incluso para la expropiación de cualquier clase de bienes. Las actividades que comprendían la minería eran la exploración y la explotación, que serán analizadas por separado.

2.1. La actividad de exploración

La exploración consiste en la actividad de investigación, examen, reconocimiento y estudio técnico que realizaban las personas nacionales o extranjeras, para descubrir la existencia de minerales en la superficie de la tierra (suelo) o debajo de ella (subsuelo), con independencia que se tratase de terrenos privados, baldíos o ejidos, no arrendados u ocupados con plantaciones, construcciones o fundaciones.

6 Artículo 1 de la Ley de Minas.

En virtud del predominio del sistema regalista, esta actividad de exploración es previa y necesaria a la explotación y aprovechamiento de los minerales.

La exploración que ha sido clasificada como la «exploración libre», que tenía como fundamento directo la ley y la «exploración exclusiva» que se podía realizar a partir de la obtención de una habilitación administrativa, como un permiso o una concesión. Esto hace necesario analizarlos por separado.

2.1.1. La habilitación legal

La actividad de exploración ha sido calificada en la doctrina científica como una actividad de «exploración libre», cuando se producía en determinadas circunstancias previstas en la ley.

Respecto a la realización de la actividad de exploración como una actividad libre, se había sostenido que su justificación se encontraba en el derecho inherente de toda persona a la libertad, este derecho «según nuestra legislación es libre, lo único libre que existen en punto a minería»[7], pero se advierte que debe tener restricciones, para que pueda ser ejercitado, pues de lo contrario desaparecería, si se reconociese a una sola persona la libertad de explorar por tiempo ilimitado y en todo el territorio nacional[8].

No obstante, se ha considerado que siendo esta tesis válida en otros ordenamientos jurídicos, resultaba discutible en el nacional, pues existiendo aquí el sistema regalista, no se podía hablar de un derecho que sería patrimonio de todas las personas[9].

En este orden de ideas, se sostenía que «el Estado tiene máximo interés en el descubrimiento de sus minas, lo que unido a la declaratoria de utilidad pública que afecta a todas las fases de la industria minera, compele al Estado a proclamar la libertad de explorar. Pero esta libertad no puede considerarse como un derecho inherente a las personas: lejos de encontrar su fundamento en la personalidad humana, hay que basarlo en dos conceptos objetivos: la utilidad pública de la industria minera y el paso inicial que para ella representa la exploración. Y no se crea que se trata de

---

7 J. R. Ayala, (1945: p. 217).

8 J. R. Ayala, (1945: pp. 224-225).

9 L. González Berti, (1962: p. 277).

una mera especulación teórica; las consecuencias prácticas de una y otra tesis divergen por completo, llegando al punto de hacerse inconciliables».[10]

Sin duda que establecido el régimen de la titularidad estatal de las minas, no cabía duda alguna que siempre se requeriría una habilitación jurídica del Estado, para realizar cualquier actividad respecto a ellas.

Lo que subyacía bajo el epígrafe de «exploración libre» o «libertad de exploración» era una habilitación del Estado por vía legal, para que las personas que se encontrasen en el supuesto contemplado en la norma pudiesen realizar la actividad de exploración para buscar y descubrir minerales en terrenos baldíos o ejidos, que no se encontrasen arrendados u ocupados con plantaciones, construcciones o fundaciones y de haberse encontrado pudiesen efectuar el denuncio, que constituye una condición indispensable para efectuar la explotación.

Dado que las minas son propiedad del Estado, lo que hizo el legislador fue reconocer que el ejercicio de la libertad de empresa reconocido en la Constitución, para realizar la actividad de exploración respecto a tales bienes, se podía ejercer con las restricciones inherentes a la misma establecidas en las leyes.

El Estado tenía interés en el desarrollo de la actividad de exploración, por lo que fomentaba la iniciativa privada y creaba las condiciones jurídicas para su ejercicio, con sujeción a las restricciones que imponía la ley.

Es así que mientras la actividad de exploración minera, por regla general no se encontraba sujeta a control previo, sino posterior, no sucedía lo mismo con la actividad de explotación, que pasaba por el denuncio previo y el otorgamiento obligatorio de la concesión.

Para realizar la actividad de exploración, en principio, no se requería otra formalidad que dar aviso escrito de manera simultánea, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos y a la Primera Autoridad Civil del municipio, para que ésta ejerciese el control de policía de seguridad que le correspondía[11].

La exploración la podía realizar cualquier persona sobre terrenos baldíos o ejidos no arrendados u ocupados por plantaciones, construcciones o fundaciones[12] y tanto por las personas propietarias u ocupantes del suelo,

---

10 G. González, (1947: p. 44).

11 Artículo 119 de la Ley de Minas.

12 Artículo 119 de la Ley de Minas.

como por los terceros que obtuvieron los permisos escritos de estos, en el caso de terrenos de propiedad particular y en los terrenos baldíos o ejidos arrendados u ocupados por plantaciones, construcciones o fundaciones[13].

2.1.2. La habilitación administrativa de permiso

La actividad de exploración que se calificaba como «exclusiva» era aquella que conforme a la ley, atribuía a través de un acto administrativo un derecho concreto, individual a explorar en terrenos determinados y durante un tiempo preestablecido, en favor de la persona solicitante[14].

Al analizar las razones que justifican el permiso de exploración exclusiva, la doctrina científica había sostenido que «como de la libertad de explorar se sigue que quienes quisieran podrían hacerlo, aún en una misma zona; y aquél tendría derecho al descubrimiento que primero denunciara, lo que produciría la natural competencia entre los diversos exploradores, y es proclive a la multiplicidad de los litigios y aún a las vías de hecho, por lo que la ley provee el modo de asegurar el derecho a uno solo, mediante el procedimiento de los *permisos exclusivos de exploración*. Así el interesado en la exploración de una zona, puede ocurrir a la obtención del permiso, para hallarse libre de la competencia de otros exploradores y de las zozobras consiguientes al libre ejercicio de explorar»[15].

Es así como se considera que al otorgarse «a un particular la autorización exclusiva para la exploración, se está estableciendo una excepción a la proclamada libertad de exploración; pero en último término, es una limitación necesaria y que va a beneficiar precisamente a los particulares, porque asegura efectivamente la actuación del derecho a explotar, mediante el lleno de determinados requisitos establecidos por la ley»[16].

La Ley reconocía la posibilidad de que realizasen la exploración los terceros, que sin tener permisos escritos de los propietarios privados de los terrenos, hubiesen obtenido permiso administrativo de exploración exclusiva, siempre que se hubiese llevado a cabo el procedimiento de ocupación temporal, conforme a la Ley de expropiación por causa de

---

13 Artículo 120 de la Ley de Minas.

14 L. González Berti, (1962: p. 302).

15 J. R. Ayala, (1945: p. 224).

16 L. González Berti, (1962: p. 304).

utilidad pública o social, en cuyo caso, el beneficiario debía otorgar fianza suficiente, para responder a las indemnizaciones que fueren procedentes[17].

En este caso, la autoridad administrativa competente para otorgar el permiso de exploración exclusiva era el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y tal habilitación administrativa la podían solicitar las personas que tuviesen capacidad para adquirir concesiones, en virtud que una vez obtenido el permiso, luego se podía efectuar el denuncio con el objeto de lograr una concesión de explotación[18].

2.1.3. La habilitación administrativa de concesión

Los otros supuestos que requerían de habilitación administrativa para realizar la exploración, eran el caso de la preexistencia de una concesión otorgada en virtud de denuncio, pues sólo podían hacer exploración los concesionarios o denunciantes o quienes hubiesen obtenido el permiso escrito de estos; y en el caso de la exploración en las zonas reservadas, debía obtenerse una concesión de exploración[19].

2.2. El permiso de exploración

El legislador establecía que las personas que tuviesen capacidad para adquirir concesiones podían obtener permisos, para la exploración exclusiva de los minerales mencionados en la ley, siempre que concurriesen los siguientes presupuestos[20]:

1. El permiso no vulnerase derechos adquiridos con anterioridad.

2. Las zonas no comprendiesen una extensión mayor de dos mil hectáreas.

3. La solicitud determinase con toda claridad la situación, linderos y extensión de terreno, objeto del permiso y la duración de éste.

4. Los permisos de exploración exclusiva no se otorgasen por más de dos años y más de cinco permisos por solicitante.

---

17 Artículos 120 y 122 de la Ley de Minas.

18 Artículo 116 de la Ley de Minas.

19 Artículo 174, párrafo primero de la Ley de Minas.

20 Artículo 116 de la Ley de Minas.

La persona que hubiese obtenido el permiso de exploración exclusiva era la única que podía, con exclusión de otras, hacer denuncios en la zona otorgada en exclusividad y durante el lapso del permiso[21].

2.3. La actividad de explotación

La explotación, consistía en la actividad técnica de extracción que podían realizar las personas nacionales o extranjeras para obtener provecho, beneficio o disposición económica, de los recursos minerales que se encontrasen en un yacimiento.

Esta actividad de explotación minera en unos casos no se encontraba sujeta a control previo, como sucedía con el libre aprovechamiento, la explotación por barrancos, el derecho acordado al descubridor que no requería necesariamente transformarse en concesión y el derecho de explotación al propietario del suelo, de ciertas sustancias; y en otros casos, se halla condicionada en su ejercicio, al control previo de la autoridad que debía otorgar la habilitación administrativa de concesión, que conforme a las disposiciones legales, transfería un derecho real inmobiliario, de carácter pleno durante su vigencia y en el espacio determinado, que además puede ser objeto de negocios jurídicos[22].

2.3.1. La explotación por el dueño del suelo

El legislador admitía la posibilidad que las piedras de construcción y de adorno o de cualquiera otra especie, que no fuesen preciosas, el mármol, el pórfido, el caolín, la magnesita, las arenas, las pizarras, las arcillas, las calizas, el yeso, las puzolanas, las turbas, las sustancias terrosas y el guano, que pertenecían al propietario del suelo podían ser explotadas por él, sin más formalidades especiales[23], aunque siempre existía la posibilidad de supervisión de las autoridades competentes.

2.3.2. La explotación por terceros

En caso de encontrarse en terrenos baldíos los minerales enumerados en el subepígrafe precedente, el Ejecutivo Nacional podía otorgar contratos de concesión para su explotación, por un período no superior a 20 años, que podían ser prorrogados por un período igual[24]. El título de concesión minera otorgada sobre minerales ubicados en terrenos baldíos, daba al

---

21 Artículo 118 de la Ley de Minas.

22 L. González Berti, (1962: pp. 318-319).

23 Artículo 7 de la Ley de Minas.

24 Artículo 8 de la Ley de Minas.

concesionario el uso del suelo que le correspondía, sin perjuicio de los derechos de terceros durante el tiempo que dure la concesión[25].

La explotación podía ser efectuada directamente por el Ejecutivo Nacional, sin perjuicio que se admitiese que todos los minerales podían ser objeto de denuncio y dados en concesión[26], lo implica otorgar el derecho a la explotación, mediante concesión obligatoria o facultativa[27].

Conforme a la Ley, las concesiones obligatorias, también denominadas forzosas, eran aquellas en que los particulares que efectuaban el denuncio y cumplían los requisitos previstos en la misma tenían derecho a obtener la concesión, para la explotación de las minas y el Estado tenía la obligación de otorgarlas; en tanto que las concesiones facultativas o discrecionales eran aquellas que se producían respecto a la explotación de minerales que el Estado no se encontraba obligado a otorgar, por no estar sometidas al régimen de denuncio.

2.4. La naturaleza jurídica de la concesión

Históricamente ha existido el debate sobre la naturaleza jurídica de la concesión y como no podía ser de otra manera, ello se ha trasladado a las concesiones mineras, de allí el interés en precisar cuál es la situación que estas ostentaban en el derecho venezolano.

Lo primero que se debe decir, es que la concesión es una especie del género habilitaciones administrativas y las concesiones mineras son una subespecie de la especie concesión.

Sin embargo, este aserto no permite determinar su auténtica naturaleza jurídica, más si se tiene en cuenta que ni la doctrina científica, ni los ordenamientos jurídicos brindan un trato uniforme a esta institución.

Aunque en ordenamientos jurídicos distinto del venezolano se reconoce la naturaleza unilateral de la concesión, en la realidad local, la doctrina científica es conteste en aceptar que el ordenamiento jurídico le atribuye carácter contractual a las concesiones mineras, en concreto, de los tradicionalmente denominados contratos administrativos y que en la actualidad, se consideran como una especie de los contratos públicos.

---

25 Artículo 19 de la Ley de Minas.

26 Artículo 2, parágrafo primero de la Ley de Minas.

27 Artículos 2, parágrafo segundo y 13 de la Ley de Minas.

Entre quienes le han concedido naturaleza administrativa al contrato minero de concesión se pronuncia Ayala, en virtud de lo que concluye que debe ser solemne.[28]

Por su parte, González Miranda cuando analizaba los artículos 26 y 204 de la legislación y referirse a las concesiones mineras sostenía que «…estas disposiciones son las que, aunque no de manera expresa como era de desearse, establecen el carácter contractual de la concesión, lo que vale decir, que esta no puede se modificada ni administrativamente por el Ejecutivo ni legislativamente por el Congreso, este carácter contractual de las concesiones de minas es, sin duda alguna, una de las mejores características de nuestra legislación minera»[29].

En este mismo orden de ideas, González sostiene que «… entre las diversas teorías expuestas nos pronunciamos decididamente por la última (o sea considerar la concesión como contrato administrativo) que es también, como lo veremos al estudiar el sistema legal venezolano, la tesis sustentada por el legislador venezolano» y agrega al respecto que «somos partidarios de considerar a las concesiones mineras como contratos de tal especie, por estimar que este concepto se compadece mejor con el sistema de la explotación por particulares y la clasificación de utilidad pública de que se halla investida»[30].

Por su parte, Monsalve Casado al definir la concesión minera no duda en calificarla de contrato administrativo, mediante el cual el Ejecutivo Federal le otorga a un particular, previo cumplimiento de los requisitos legales, los derechos temporales de explotación sobre una mina, conforme a la ley[31].

Cabe destacar que González Berti sostiene que la concesión minera es un verdadero contrato, un acto bilateral y aunque el Estado tiene una posición privilegiada, no puede incurrir en arbitrariedad para violar las normas preestablecidas en la Ley que generan en el concesionario verdaderos derechos frente a aquel, por lo que además rechaza categóricamente su consideración como acto administrativo unilateral[32].

---

28 J. R. Ayala, (1945: p. 310).

29 R. González Miranda, (1938: p. 42).

30 G. González, (1947: p. 35).

31 E. Monsalve Casado, (1947: p. 175).

32 L. González Berti, (1962: pp. 182-185).

En razón de ello advierte que se trata de contratos administrativos que gozan de las siguientes características: Es un contrato sinalagmático, solemne, aleatorio, a título oneroso, de adhesión y de derecho público.

2.5. La concesión de la explotación

Las concesiones se adquirían por el otorgamiento obligatorio del Ejecutivo Nacional, en los casos que se había producido denuncio efectuado por el interesado conforme a la ley[33] o por el otorgamiento potestativo del Ejecutivo Nacional[34].

El derecho que se derivaba del título administrativo de la concesión, durante toda su vigencia tenía la plenitud que le otorgaba la ley y el concesionario podía disponerla, enajenarla o traspasarla a cualquier persona, de conformidad con la misma ley[35]. Se trataba de un derecho real inmueble, que podía ser arrendado, subarrendado o hipotecado[36].

En el caso que existiesen minerales en terrenos de propiedad privada, este derecho de concesión comprendía sólo el subsuelo de dicha propiedad[37].

El título de la concesión sobre terrenos baldíos daba al concesionario el uso del suelo que le correspondía, sin perjuicio de los derechos de terceros, durante el tiempo de vigencia de la concesión[38].

El título de la concesión que se otorgaba como consecuencia de un denuncio daba derecho a explotar todos los minerales denunciables que se encontrasen en ella, sin otro requisito que la participación de la nueva explotación al Ministerio de Minas e Hidrocarburos[39].

Se consideraba implícita en todo título minero, la condición de que las dudas y controversias de cualquier naturaleza que pudiesen suscitarse con motivo de la concesión y que no pudiesen ser resueltas amigablemente por

---

33 Artículos 2, 21, 33, 43 y 134 de la Ley de Minas.

34 Artículos 3, 4, 7, 8 y 174 de la Ley de Minas.

35 Artículos 14 y 15 de la Ley de Minas.

36 Artículos 105 al 107 de la Ley de Minas.

37 Artículo 17 de la Ley de Minas.

38 Artículo 19 de la Ley de Minas.

39 Artículo 21 de la Ley de Minas.

las partes, serían decididas por los tribunales de la República, sin que en ningún caso pudiesen dar origen a reclamaciones extranjeras[40].

La concesión debía ponerse en explotación una vez publicado el título habilitante en la Gaceta Oficial, dentro de los cinco años siguientes cuando se hubiese otorgado para la explotación de veta o manto y dentro de los tres años cuando se hubiese otorgado para la explotación de aluvión y una vez iniciada la explotación no podía suspenderse por más de dos años en el primer supuesto y por más de un año en el segundo supuesto, salvo caso de fuerza mayor comprobada.

La concesión se consideraba en explotación, cuando se estaban extrayendo de los yacimientos los minerales a los que se refiere la Ley o realizándose los trabajos necesarios para lograr su extracción, mediante las obras que fueren apropiadas para ello, siempre que trabajasen por lo menos cinco obreros por día[41].

---

[40] Artículo 26 de la Ley de Minas.

[41] La Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia de 7 de noviembre de 1962, al pronunciarse sobre la resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos que declaró la caducidad de las concesiones mineras, expresó lo siguiente: «Con base en los principios que anteceden, estima la Corte que el concepto de *explotación* en derecho minero no debe apartarse, en forma alguna, de la doble acepción en que dicho concepto ha de comprenderse, esto es, la de acción o efecto de explotar en el sentido de extraer racionalmente de las minas, la riqueza que contienen, y la de sacar de ellas la mayor utilidad o provecho. De esta manera, no puede admitirse incondicionalmente la interpretación que a la norma analizada da la actora cuando señala, que los límites que establece la Ley de Minas, tanto para la extracción de mineral como para los trabajos tendientes a ella, se reducen a una inalterable unidad de medida: la actividad que puedan desarrollar por lo menos cinco obreros por día.

En efecto esta medida determinada en la citada norma legal no puede, en ningún caso, ser de aplicación taxativa a toda concesión independientemente del volumen de mineral que en ella exista. Porque el objetivo económico perseguido por el legislador al regular la explotación minera, no pudo ser otro que el de procurar a la Nación el mayor beneficio a través del mayor volumen de explotación, sin dar base para que las minas concedidas permanezcan inactivas o con una extracción de mineral tan insignificante, en proporción a su reserva, que mantenga improductiva una riqueza necesaria para la evolución económica del Estado.

A este respecto, acoge la Corte el criterio sostenido por el Procurador cuando afirma, que el concepto de explotación que se contiene en el artículo 24 de la Ley de Minas, se encuentra desarrollado en el artículo 120 del Reglamento de dicha Ley, que establece: «Las concesiones deben trabajarse en conformidad con los principios

2.6. El principio de unidad de la concesión

La persona que obtenía una concesión tenía derecho a explotar no sólo el mineral para el cual fue otorgada la concesión, sino todos aquellos otros minerales que se encontrasen dentro del ámbito geográfico donde se explotaba la concesión.

La doctrina científica deduce el principio de la unidad de la concesión, de la interpretación conjunta de los artículos 21 y 22 de la Ley de Minas, cuya aplicación exige la concurrencia de los siguientes supuestos[42]:

1. Que se tratase de una concesión obtenida por denuncio.

2. Que el yacimiento se presentase bajo la forma de veta o manto.

3. Que se tratase de minerales distintos de los concesionados, pero también denunciables.

4. Que se notificase de la nueva explotación que se realizaría, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

Es importante destacar que el principio de unidad de la concesión tenía su justificación en la necesidad de evitar conflictos entre distintos concesionarios que tienen intereses distintos y que podían afectar el racional y eficiente aprovechamiento de los minerales.

---

económicos, de suerte que la explotación minera se efectúe eficientemente, con el mayor rendimiento y hasta la total extracción del mineral, si fuere posible».

Concordando esta disposición con la citada del artículo 24 de la Ley de Minas, fácil es deducir que esta última viene a constituir un *mínimum* en la explotación minera, aplicable a una concesión de características tales que, la sola actividad que puedan desarrollar cinco obreros por día, sean suficientes para lograr que la explotación de esa mina sea conforme con los principios económicos, sea eficiente, produzca el mayor rendimiento y logre la total extracción del mineral, si fuere posible, tal como lo prevé el artículo 120 del Reglamento.

Más es claro que, en el caso de una concesión en la que por su volumen ese mínimo de obreros por día no logre las condiciones de efectividad y rendimiento a que aspira la citada norma reglamentaria, no puede aplicarse como medida definitivamente fija y determinada, aquella disposición legal. Los principios económicos que deben regir la explotación para lograr una mayor eficiencia y rendimiento hasta lograr la total extracción del mineral, no pueden estar sometidos a una medida mínima uniforme para todas las concesiones; ellos tienen que estar necesariamente proporcionados al volumen de riqueza susceptible de ser explotada. Tal es, en síntesis, lo que se desprende del análisis conjunto de las citadas disposiciones de la Ley y del Reglamento que rigen la explotación minera».

42 J. R. Duque Sánchez, (1967: p. 104).

Este principio presentaba dos excepciones: La primera, si la concesión versaba sobre minerales de aluvión (superficiales), el derecho de explotación que otorgaba la concesión no se proyectaba sobre los yacimientos que se encontrasen en la veta o manto (subterráneas). El concesionario únicamente tenía un derecho preferente a que se le otorgase la nueva concesión, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la Ley de Minas.

La segunda, se producía en los casos de concesión en zonas reservadas, en virtud de que en estas el Ejecutivo Nacional no tenía obligación de otorgar la concesión, por lo que el otorgamiento previo de una concesión para la explotación de un mineral determinado, no suponía que existía interés del Estado en otorgarla para la explotación de otros[43]. En este caso, el concesionario igualmente poseía un derecho preferente a que se le otorgase la concesión, en caso que sea solicitada por un tercero y el Ejecutivo Nacional, considerase pertinente otorgarla.

2.7. Las personas que pueden obtener concesiones

Toda persona, nacional o extranjera tenía la posibilidad de obtener el otorgamiento de concesiones mineras en la República, salvo lo establecido en la Ley[44].

Se encontraban temporalmente inhabilitados para adquirir concesiones mineras en todo o en parte, por denuncio o por contrato con el Ejecutivo Nacional, o por cesión o traspaso, los funcionarios públicos que ostentasen los cargos públicos mencionados en la ley[45] y tampoco podían adquirir por ningún título, concesiones mineras en el territorio nacional, los gobiernos, estados extranjeros o empresas que dependiesen de ellos[46].

La contravención de la prohibición del artículo 28 de la Ley, producía la nulidad de la concesión minera solamente o la de su traspaso de efectuarse a persona inhábil[47]; en tanto que la contravención a la prohibición del artículo 29 de la Ley[48], producía de pleno derecho la

43 Artículo 199 de la Ley de Minas.

44 Artículo 27 de la Ley de Minas.

45 Artículo 28 de la Ley de Minas.

46 Artículo 29 de la Ley de Minas.

47 Artículo 30 de la Ley de Minas.

48 Artículo 29 de la Ley de Minas.

nulidad del título, si el vicio se encontrare en el origen o su caducidad, si el hecho fuere posterior a su otorgamiento[49].

2.7.1. El denunciante

El denunciante era aquella persona que cumpliendo con las formalidades legales, realizaba el denuncio que consistía en la notificación o comunicación a la autoridad competente, efectuada respecto al hecho de haber encontrado minerales en un yacimiento, con la intención de obtener el título habilitante de concesión para su explotación[50]-[51].

Además debe advertirse, que quien realizaba el denuncio inicialmente tenía la opción preferente para obtener la concesión, en virtud del tradicional principio, primero en el tiempo, primero en el derecho.

La doctrina científica había identificado como características del denuncio las siguientes[52]:

a) Constituía una declaración solemne de voluntad, conforme a las formalidades previstas en la Ley.

b) Se debía efectuar ante la autoridad competente, es decir, el registrador.

c) Debía realizarse sobre zonas determinadas y también sobre minerales determinados.

d) Creaba el derecho en el denunciante que se le otorgase la concesión y la obligación del Estado de otorgarla.

2.7.2. El descubridor

El descubridor era la persona que encontraba un mineral no registrado, como consecuencia de la realización de una exploración previa o producto de la mera casualidad y tenía derecho a obtener el 1% del valor del mineral que se extrajese en ejecución de las concesiones, en un radio de quinientos metros medidos desde un punto indubitable y fijo, donde se hubiese

---

49 Artículo 31 de la Ley de Minas.

50 La doctrina científica ha reconocido una doble acepción del vocablo «denuncio», una como manifestación de voluntad del interesado en obtener una concesión para explotar un mineral que ha encontrado; y la otra, como el procedimiento administrativo que se inicia con tal manifestación y que finaliza con el título administrativo de concesión minera. J. R. Ayala, (1945: pp. 261-262); L. González Berti, (1962: p. 341).

51 Artículo 33 de la Ley de Minas.

52 L. González Berti, (1962: pp. 345-346).

practicado la excavación que permita identificar el sitio del hallazgo, por un período de 10 años[53].

La doctrina científica ha caracterizado la figura del descubridor, con los siguientes elementos[54]:

a) El descubrimiento se efectuaba sobre terrenos libres, en los cuales no estuviese vigente ningún permiso de exploración exclusiva y siempre que no se pretendiese obtener una concesión sobre ellos, por lo que debía efectuarse una declaración jurada ante el juez de la respectiva circunscripción[55].

b) El descubrimiento únicamente podía concretarse sobre los minerales a que se refería el artículo 2 de la Ley de Minas.

c) El descubrimiento únicamente daba derecho a obtener la renta predeterminada en la Ley.

d) El descubridor tenía derecho a ser reconocido como tal por el Estado, que este le expidiese el título correspondiente; y por los terceros, que no podían desconocer dicho título.

e) Este derecho era considerado como un derecho personalísimo.

f) Se trataba de un derecho de reconocimiento obligatorio.

g) Era necesario que existiese el mineral, para que el descubridor pudiese exigir su derecho.

h) Constituía un derecho que tenía límites temporales, espaciales y de cantidad.

2.8. La negociación de la concesión

El derecho de explotación de los minerales se adquiría a través de la concesión, otorgada conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 4, 8, 11, 13 y 33 de la Ley de Minas.

Se había establecido el principio de la disposición del título habilitante, con la advertencia que el reconocimiento de tal negocio jurídico quedaba sujeto al cumplimiento de la participación o notificación, que debía realizar

---

53 Artículo 32 de la Ley de Minas.

54 L. González Berti, (1962: pp. 332-334).

55 Artículo 132 de la Ley de Minas.

tanto el cedente como adquiriente de la concesión, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos[56].

No obstante, se requería la autorización previa del Ejecutivo Nacional para el traspaso, cuando se fuese a efectuar a una persona titular de concesiones anteriores.

En principio, los traspasos o cesiones debían realizarse sobre la totalidad de la concesión y no de manera parcial, en virtud de lo cual, los traspasos parciales no surtirían efectos respecto al Ejecutivo Nacional, salvo que versasen sobre el derecho proindiviso de los cotitulares.

Una vez autorizado el traspaso, el cesionario asumía los derechos y obligaciones del cedente y era solidariamente responsable del cumplimiento de las obligaciones que se derivaban de la concesión.

2.9. La oposición a la concesión

Se establecieron supuestos de oposición al otorgamiento de la concesión, en los siguientes casos[57]:

1. Cuando se alegase la propiedad particular sobre las tierras, respecto a las cuales se solicitaba la concesión.

2. Se tratase de ocupantes de terrenos baldíos, que pudiesen hacer valer la preferencia que les daba la ley.

3. Que fuesen personas que tenían legalmente otorgada la concesión, sobre los terrenos objeto de la solicitud.

2.10. El régimen de la concesión

Otorgada la concesión, la explotación debía iniciarse en los plazos legalmente establecidos, pues en caso contrario se podía incurrir en alguno de los supuestos de extinción.

Los denuncios caducaban en los casos taxativos previstos en la ley[58] y los derechos derivados de la concesión se extinguían de pleno derecho por el vencimiento del término[59] y esta también podía ser declarada caduca[60],

---

56 Artículo 15 de la Ley de Minas.

57 Artículo 10 de la Ley de Minas.

58 Artículo 53 de la Ley de Minas.

59 Artículo 54 de la Ley de Minas.

60 Artículos 55 y 56 de la Ley de Minas.

mediante resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos[61]. Igualmente podían extinguirse por renuncia del concesionario o por declaración de nulidad.

Tanto las concesiones que habían sido declaradas caducas[62], las que habían sido renunciadas[63] y aquellas cuyo término de duración había expirado[64], quedaban libres y podían concederse de nuevo[65].

El concesionario que no debía impuestos y cuyo título fuese originado por denuncio tenía derecho a la renovación de la concesión por una vez y por un término igual al de la concesión primitiva[66]. No obstante, si requería de un plazo menor para la explotación total de los minerales, se podía acordar en lugar de la renovación, una prórroga, que en ningún caso sería inferior a la quinta parte del período por el cual se otorgó la concesión.

La renovación o prórroga debía efectuarla el concesionario, mediante solicitud escrita con seis meses de anticipación[67].

2.11. El libre aprovechamiento de los minerales

Anteriormente se ha expresado que siendo las minas propiedad del Estado, el aprovechamiento de los minerales que yacen en ellas por personas distintas de sus titulares requería de una habilitación jurídica, que podía ser legal o administrativa.

Es el caso que en el doctrinalmente denominado «libre aprovechamiento» la habilitación jurídica la otorgaba la Ley, cuando permitía o más bien toleraba la explotación de los yacimientos de determinados minerales libremente, siempre que se realizase bajo las condiciones contempladas en la misma Ley.

Al respecto el legislador había establecido dos modalidades de libre aprovechamiento: Una, en los minerales de aluvión en cualquier clase de yacimientos, ubicados en terrenos baldíos o en los cauces de los ríos del dominio público, que no fuesen objeto de concesión, que podían ser explotados libremente, con la única condición que se hiciese por lavado de

---

61 Artículo 151 de la Ley de Minas.

62 Artículos 51 y 56 de la Ley de Minas.

63 Artículos 59, 60 y 159 de la Ley de Minas.

64 Artículo 54 de la Ley de Minas.

65 Artículo 58 de la Ley de Minas.

66 Artículo 43 de la Ley de Minas.

67 Artículo 149 de la Ley de Minas.

batea u otros procedimientos primitivos[68]; y la otra, donde también podía realizarse el libremente aprovechamiento era la explotación por barrancos, en un espacio de diez metros cuadrados de lado y de profundidad indefinida[69], pero nunca se realizarían en zonas reservadas[70].

Tal como se puede apreciar, debían concurrir varias circunstancias para el libre aprovechamiento de los minerales:

1. Que se tratase de minerales en aluvión, que son de escasa riqueza.

2. Que se encontrasen en terrenos baldíos o en el cauce de los ríos del dominio público, nunca sobre terrenos de propiedad privada.

3. Que no hubiesen sido dados en concesión.

4. Que la explotación se realizase a través de métodos artesanales o primitivos.

5. Que la explotación se realizase por barrancos.

El libre aprovechamiento se realizaría a título precario y siempre que el interés público no exigiese otra cosa[71] y la persona que pretendía dedicarse al libre aprovechamiento debía inscribirse en la Inspectoría Fiscal[72].

2.12. La reserva al Estado de la actividad minera y la concesión de zonas reservadas

El Ejecutivo Nacional podía reservarse la exploración y la explotación de todos o algunos de los minerales mencionados en la ley, que se encontrasen en todo el territorio nacional o en determinadas zonas geográficas. Los minerales objeto de la reserva en los territorios o zonas determinadas no podían ser objeto de denuncio[73] y por ende no existía la obligación de otorgar la concesión.

No obstante esta habilitación legal, en ejercicio de la Ley Orgánica que autorizaba al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, el Ejecutivo Nacional

---

68 Artículo 44 de la Ley de Minas.

69 Artículo 46 de la Ley de Minas.

70 Artículo 200 de la Ley de Minas.

71 Artículo 51 de la Ley de Minas.

72 Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Minas.

73 Artículo 11 de la Ley de Minas.

expidió el Decreto Nº 580[74], por el cual el Estado se reservó por razones de conveniencia nacional, la industria de la explotación mineral a partir del día 31 de diciembre de 1974, quedando extinguidas las concesiones otorgadas para la explotación de ese mineral[75].

Posteriormente, en ejecución del artículo 11 de la Ley de Minas, se dictó el Decreto Nº 2039[76], que reservó la exploración y explotación de todos los minerales regulados por la Ley, que no hubiesen sido reservados previamente[77].

Se admitió la posibilidad de otorgar concesiones facultativas por parte del Ejecutivo Nacional[78] y se dejaron sin efecto los denuncios que cursaban en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos[79].

El otorgamiento de las concesiones mineras en zonas reservadas era potestativo del Ejecutivo Nacional y estas se podían clasificar de la siguiente manera[80]:

a) Para la exploración de lotes determinados por alinderamientos precisos y eventual explotación de las parcelas, que posteriormente escogiesen y demarcasen para tal efecto, dentro de dicho lote[81].

Esta concesión otorgaba al concesionario y a las personas que les transmitía dicho título por causa de su muerte, el derecho a explorarlas con carácter exclusivo durante un período de dos años y de obtener para la explotación los lotes que seleccionasen, que no podían extenderse a más de la mitad del inmueble, ni superar las quinientas hectáreas, debiendo la autoridad administrativa otorgarle el certificado de explotación, que constituía el medio probatorio del derecho a explotarlas. La superficie que

74 Gaceta Oficial Nº 30.577, (16/12/1974).

75 H. Barrios de Acosta, (1981: pp. 392-405).

76 Gaceta Oficial Nº 31.175, (15/2/1977).

77 Artículo 1 del Decreto Nº 2039.

78 Artículo 2 del Decreto Nº 2039.

79 Artículo 3 del Decreto Nº 2039.

80 Artículo 174 de la Ley de Minas.

81 Artículos 175 al 183 de la Ley de Minas.

no sea seleccionada por el concesionario pasaba a integrar las reservas nacionales[82].

b) Para la explotación de parcelas o lotes determinados por alinderamientos precisos, establecido en el propio título de concesión, en una superficie que no debía exceder de quinientas hectáreas cada una[83].

c) Para la explotación de las reservas nacionales que quedaba como consecuencia de la ejecución de las concesiones de exploración y subsiguiente explotación[84].

El certificado o título que se expedía conferían a los concesionarios, sus herederos o causahabientes, el derecho exclusivo a extraer el mineral concedido, durante los 40 años siguientes a la publicación en la Gaceta Oficial, dentro de los límites de la correspondiente parcela de explotación y con arreglo a las disposiciones legales[85].

Las concesiones en zonas reservadas sólo se otorgaban para determinados minerales y por lo tanto, no podía pretenderse que el título de la concesión pudiese utilizarse para explotar otros minerales distintos. No obstante, ello no impedía que el titular de la concesión ejerciese el derecho de solicitar la concesión de otras sustancias diferentes, dentro del perímetro de explotación de su concesión original[86]. Tal como se destacó anteriormente, se trataba de una excepción al principio de la unidad de la concesión.

Las concesiones en zonas reservadas únicamente podían traspasarse, cuando mediase el permiso previo del Ejecutivo Nacional[87].

---

82 J. R. Duque Sánchez, (1967: p. 189), define las reservas nacionales, como aquellas que surgen cuando los titulares de una concesión de exploración y subsiguiente explotación, hace uso de su derecho a seleccionar dentro del lote de exploración un número de parcelas que no exceda de la mitad del lote y que se denominarán parcelas de exploración, dejando sin utilizar la otra mitad de las parcelas o lotes de exploración que no son seleccionados y demarcados, que se constituyen en las reservas nacionales. Luego de advertir que no debe confundirse zona reservada con reserva nacional, concluye que «…toda «reserva nacional» es «zona reservada», pero no toda «zona reservada» es «reserva nacional»».

83 Artículos 184 al 187 de la Ley de Minas.

84 Artículos 184 al 187 de la Ley de Minas.

85 Artículo 188 de la Ley de Minas.

86 Artículo 199 de la Ley de Minas.

87 Artículo 201 de la Ley de Minas.

La explotación de libre aprovechamiento quedaba prohibida en zonas reservadas[88].

Las concesiones se extinguían por renuncia presunta[89], por caducidad[90], por el vencimiento del término de duración[91], por renuncia expresa[92], lo que debía ser declarado formalmente por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos[93].

Una vez extinguidas las concesiones se revertían al Estado[94] y se podían volver a otorgar conforme a la ley[95].

III. LAS CONCESIONES EN LA LEY DE MINAS DE 1999

A mediados de la década de los ochenta del siglo XX, la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados del Congreso de la República constituyó una subcomisión especial para elaborar un anteproyecto de reforma de la Ley de Minas[96].

Una década después se introdujo un proyecto de Ley Orgánica de Minas, el día 28 de noviembre de 1996 y luego se presentó un nuevo proyecto de reforma de la Ley de Minas, el día 25 de junio de 1997.

Estos constituyen los antecedentes del cambio del régimen jurídico en la Ley de Minas, que se produce de manera simultánea al debate constituyente que conduciría a la Constitución de 1999, lo que permite encontrar la coherencia entre ambos textos.

Es así como la Ley declaró que «las minas o yacimientos minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e

88 Artículo 200 de la Ley de Minas.

89 Artículos 190 y 191 de la Ley de Minas.

90 Artículo 192 de la Ley de Minas.

91 Artículo 193 de la Ley de Minas.

92 Artículo 194 de la Ley de Minas.

93 Artículo 196 de la Ley de Minas.

94 Artículo 198 de la Ley de Minas.

95 Artículo 197 de la Ley de Minas.

96 E. Amorer, (1998: pp. 74-75).

imprescriptibles»[97] y seguidamente también declara de utilidad pública la materia minera[98].

La intención expresa de la Ley es eliminar algunas de las tradicionales figuras del Derecho Minero en Venezuela, tal como se afirma en el texto de la exposición de motivos de la misma, al señalar que «*el proyecto adopta el sistema dominial que comprende las dos modalidades mencionadas anteriormente, es decir, la explotación directa o explotación mediante concesiones facultativas, en consecuencia, esto provoca la eliminación del sistema regalista y desaparecen por tanto las figuras del denuncio, la exploración libre, la explotación exclusiva y el libre aprovechamiento*».

Las actividades de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos minerales sólo podrán hacerse mediante las siguientes modalidades[99]:

a) Directamente por el Ejecutivo Nacional;

b) Concesiones de exploración y subsiguiente explotación;

c) Autorizaciones de explotación para el ejercicio de la pequeña minería;

d) Mancomunidades mineras; y,

e) Minería artesanal.

Las modalidades mencionadas serán analizadas inmediatamente, con la finalidad de precisar en cuáles de ellas se admite la participación privada.

3.1. El marco general de los derechos mineros

Todos los derechos mineros son temporales, se ejercen dentro de los límites geográficos determinados y conforme a los términos de la ley y demás disposiciones aplicables.

En principio, toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada en el país podrá obtener derechos mineros, para realizar las actividades señaladas en la ley[100].

No obstante, la ley establece dos categorías de inhabilitaciones: Las temporales y las permanentes: En la primera, es decir, de inhabilitados

97 Artículo 2 de la Ley de Minas.

98 Artículo 3 de la Ley de Minas.

99 Artículo 7 de la Ley de Minas.

100 Artículo 17 de la Ley de Minas.

temporalmente para aspirar a obtener los derechos mineros, ni por sí, ni por interpuesta persona, salvo por herencia o legado, se encuentran los miembros del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal[101].

En la segunda, de inhabilitados permanentes estarían los gobiernos extranjeros, que no podrán ser titulares de derechos mineros dentro del territorio nacional[102]. Cuando se trate de entes que dependan de dichos gobiernos o de empresas en las cuales ellos tengan una participación tal, que en virtud del capital o estatutos, les confiera el control de la empresa, para el otorgamiento del derecho minero, requerirán de la aprobación previa del Congreso de la República.

3.2. La reserva al Estado de la actividad minera

Cuando el Ejecutivo Nacional lo considere conveniente al interés público podrá reservarse mediante Decreto, determinadas sustancias minerales y áreas que las contengan, para explorarlas o explotarlas directamente por órgano del Ministerio de Industrias Básicas y Minería, o mediante empresas de la exclusiva propiedad de la República[103].

Al analizar la reserva sobre la actividad minera, la doctrina científica ha señalado que esta implica el «ejercicio exclusivo por el Ejecutivo Nacional»[104], lo que también puede ocurrir con las actividades conexas respecto a determinados minerales, siempre que así convenga al interés público[105].

3.3. Las concesiones de exploración y explotación mineras

La concesión minera es el acto jurídico unilateral expedido por el Ejecutivo Nacional, mediante el cual se otorgan a su titular los derechos exclusivos a la exploración y explotación y se le imponen obligaciones, para el aprovechamiento de los recursos o sustancias minerales, que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido[106].

Las concesiones que otorgue el Ejecutivo Nacional conforme a la ley, serán únicamente de exploración y subsiguiente explotación, su duración

---

101 Artículos 20 y 21 de la Ley de Minas.

102 Artículo 22 de la Ley de Minas.

103 Artículo 23 de la Ley de Minas.

104 A. R. Brewer-Carías, (2007a: pp. 516-517).

105 Artículo 86 de la Ley de Minas.

106 Artículo 24 de la Ley de Minas.

no debe exceder de 20 años[107], contados a partir de la fecha de la publicación del Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial, pudiendo prorrogarse su duración por períodos sucesivos no mayores de 10 años, si así lo solicitase el concesionario cuando se encontrare solvente, dentro de los 3 años anteriores al vencimiento del período inicial y el Ministerio de Industrias Básicas y Minería lo considerase pertinente, debiendo decidir dentro del lapso de 6 meses. En caso de no producirse la notificación oportunamente, se entenderá otorgada la prórroga (presunción de silencio positivo). Esta podrá exceder del período original otorgado[108].

Si el Ejecutivo Nacional estuviese dispuesto a efectuar actividades mineras sobre minerales no otorgados en el ámbito de una concesión podrá hacerlo directamente o mediante las modalidades previstas en la ley[109], sin perjuicio de las actividades del concesionario. De acogerse la modalidad de la concesión, el concesionario original tendrá derecho preferente para obtener la concesión en igualdad de condiciones[110].

El derecho de exploración y de explotación que se deriva de la concesión es un derecho real inmueble y puede ser enajenado, gravado, arrendado, sub-arrendado, traspasado o ser objeto de sub-contrataciones para la explotación, siempre que medie permiso previo otorgado por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, y que se demuestre efectivamente que la negociación cuya autorización se solicita, se hará exclusivamente para el eficiente desarrollo del proyecto de explotación, previamente aprobado por este Ministerio, dentro de los lapsos autorizados para la ejecución del mismo[111].

El Ministerio de Industrias Básicas y Minería no autorizará ninguna de las negociaciones previstas en la Ley, si el concesionario no ha realizado las actividades previas y las inversiones requeridas para la presentación del programa de desarrollo y explotación, el cual deberá consignarse 30 días antes de iniciar la explotación.

Dentro del lapso de 45 días continuos, contados a partir de la recepción de la solicitud, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería deberá decidir sobre los permisos solicitados y en caso de no producirse la decisión

---

107 El carácter temporal de las concesiones tiene anclaje en el artículo 113 de la Constitución.

108 Artículo 25 de la Ley de Minas.

109 Artículo 7 de la Ley de Minas.

110 Artículo 27 de la Ley de Minas.

111 Artículo 29 de la Ley de Minas.

expresa en el lapso indicado, se considera que opera una presunción de denegación[112].

Todo acto jurídico que tenga por objeto la concesión o que de algún modo la afecte, respetará la indivisibilidad de la misma. Los traspasos parciales no surtirán efecto respecto del Ejecutivo Nacional, pero quedan a salvo de esa excepción, cuando versen sobre el derecho proindiviso de los cotitulares, en cuyo caso los cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones que apareja la concesión[113].

El título de las concesiones de exploración y explotación deberá contener los siguientes señalamientos: duración del período de exploración y de explotación; ubicación, extensión y alinderamiento del área concedida, ventajas especiales convenidas y toda otra circunstancia que defina, de manera precisa, las condiciones de la concesión otorgada[114].

En todo título minero se considera implícita la condición, de que las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de la concesión y que no puedan ser resueltas amigablemente por ambas partes, incluido el arbitraje, serán decididas por los tribunales competentes de la República, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras[115].

3.4. El procedimiento administrativo para las concesiones

Quien aspire al otorgamiento de una concesión minera debe dirigir una solicitud que cumpla los requisitos legales, al Ministerio de Industrias Básicas y Minería, para que la admita o la rechace. En caso de no haberse cumplido alguno de los requisitos, le notificará al interesado para que subsane la omisión en el plazo indicado y de no producirse la misma, procederá a inadmitir la solicitud[116].

El solicitante deberá acreditar ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería su capacidad técnica, económica y financiera, para explorar y explotar eficientemente el área solicitada en concesión[117].

---

112 Artículo 30 de la Ley de Minas.

113 Artículo 31 de la Ley de Minas.

114 Artículo 32 de la Ley de Minas.

115 Artículos 151 de la Constitución y 33 de la Ley de Minas.

116 Artículos 40 y 41 de la Ley de Minas, 10 y 11 del Reglamento.

117 Artículo 13 del Reglamento de la Ley de Minas.

El Ministerio de Industrias Básicas y Minería admitirá o rechazará la solicitud de concesión y notificará al interesado su decisión dentro de un lapso de 40 días continuos, contados a partir de la obtención de la autorización de ocupación del territorio expedida por el Ministerio del Ambiente[118].

Una vez admitida una solicitud de concesión, no se admitirá otra para el mismo mineral y en el mismo lote, salvo que la anterior hubiere sido negada[119]. Luego de efectuadas las publicaciones, el solicitante dispondrá de un lapso de 5 días continuos siguientes a la última de las publicaciones, para consignar ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, sendos ejemplares de dichas publicaciones, en caso contrario, se paralizará el procedimiento y quedará sujeto a la perención conforme a la ley[120].

Podrán oponerse al otorgamiento de la concesión quienes tengan una concesión otorgada en la misma área; o pudieren resultar invadidos parcialmente en dicha área de otorgarse la concesión solicitada y cualquier otro titular de un derecho minero, que pueda resultar afectado en razón del área y del mineral solicitado[121].

Otorgada la concesión si se han cumplido todos los requisitos establecidos, se expedirá el título de exploración mediante resolución que se publicará y que luego deberá ser protocolizada, en la Oficina Subalterna de Registro de circunscripción de ubicación de la concesión[122].

3.5. Los derechos otorgados por la concesión de exploración

La concesión de exploración y subsiguiente explotación confiere al concesionario, sus herederos o causahabientes, durante el período exploratorio, el derecho exclusivo de explorar el área concedida y de elegir para su explotación la superficie que determine el estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental, pero en ningún caso dicha superficie será mayor de la mitad del área concedida para la exploración en parcelas que dentro de ellas seleccionare y no podrán exceder de 513 hectáreas cada una,

118 Artículos 10 y 12 del Reglamento de la Ley de Minas.

119 Artículos 40 y 41 de la Ley de Minas.

120 Artículo 14 del Reglamento de la Ley de Minas.

121 Artículo 42, parágrafo único de la Ley de Minas.

122 Artículo 45 de la Ley de Minas.

según el plano general que deberá presentarse al Ministerio de Industrias Básicas y Minería[123].

El período de la exploración tendrá una duración no mayor de 3 años, que se determinará en el Título Minero respectivo, de acuerdo con la naturaleza del mineral de que se trate, el cronograma de actividades y de inversión presentado por el solicitante de la concesión, así como de las demás circunstancias pertinentes pudiendo ser prorrogado por una sola vez y por un lapso no mayor de 1 año[124].

El concesionario debe presentar un estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental de la concesión y cualquier otra información sobre las actividades que para el aprovechamiento del mineral se proponga llevar a cabo, dentro del lapso de exploración contemplado en la Ley.

El estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental que deba presentar el concesionario será realizado de acuerdo con los instructivos elaborados por los Ministerios de Industrias Básicas y Minería; y del Ambiente y se le acompañará el plano de cada unidad parcelaria seleccionada, en coordenadas *Universal Transversal Mercator* (U.T.M.)[125].

En caso que el estudio no sea conformado por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, lo notificará al concesionario por acto debidamente motivado y este dispondrá de hasta 90 días continuos para la presentación de un nuevo estudio[126].

Cuando se admitan los planos y sea conformado el estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería otorgará el Certificado de Explotación correspondiente y la Dirección General de Minas expedirá al interesado la planilla de liquidación por concepto de tasa de Ley del Timbre Fiscal, para que se realice el pago y la consignación de la planilla, dentro de los diez 10 días continuos, del lapso de 30 días establecido para la expedición del Certificado de Explotación previsto en la Ley[127].

---

123 Artículo 48 de la Ley de Minas.

124 Artículos 49 de la Ley de Minas y 20 del Reglamento.

125 Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Minas.

126 Artículo 52 de la Ley de Minas.

127 Artículo 25 del Reglamento de la Ley de Minas.

Antes de iniciar la actividad exploratoria, el concesionario presentará ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería un programa de exploración del área de la concesión, con su respectivo cronograma de ejecución y el plan de inversión para el período a que se refiere la ley[128].

El concesionario puede solicitar la prórroga del período exploratorio, siempre que se haga dentro de los 180 días continuos anteriores al vencimiento de dicho período. A los efectos del otorgamiento de la prórroga del período exploratorio, se oirá la opinión de la Inspectoría Fiscal competente[129].

3.6. La realización de otras actividades durante la exploración

La autorización para la venta de minerales obtenidos como producto de la exploración deberá ser solicitada ante la máxima autoridad del Ministerio de Industrias Básicas y Minería en la zona respectiva, quien para otorgarla deberá inspeccionar previamente el área y de ello dejará constancia escrita. El mineral extraído para su circulación y comercialización se someterá a las disposiciones correspondientes[130].

Salvo lo dispuesto en la ley, el concesionario no podrá realizar labores de explotación en la fase exploratoria, so pena de las sanciones previstas en la Ley de Minas[131].

3.7. La concesión de la explotación

Una concesión se considera que está en explotación, cuando se está extrayendo de las minas las sustancias que la integran o haciéndose lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas y en proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud del yacimiento[132].

Antes de iniciar la explotación, el concesionario debe acreditar ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería mediante copia certificada, el cumplimiento de las fianzas que garanticen la reparación de los daños ambientales, que puedan causarse con motivo de dicha explotación[133].

---

128 Artículos 49 de la Ley de Minas y 21 del Reglamento.

129 Artículo 23 de la Ley de Minas.

130 Artículos 57 de la Ley de Minas y 26 del Reglamento.

131 Artículos 57 y 109 de la Ley de Minas y 27 del Reglamento.

132 Artículo 58 de la Ley de Minas.

133 Artículo 59 de la Ley de Minas.

El concesionario presentará a satisfacción del Ministerio de Industrias Básicas y Minería antes de iniciar la explotación, fianza de fiel cumplimiento del programa de desarrollo y explotación otorgada por bancos o empresas de seguro de reconocida solvencia, por un monto equivalente al cinco por ciento (5%) de los ingresos estimados de las ventas anuales. Esta fianza será renovada y actualizada cada año. El Ministerio ordenará la ejecución de la fianza en caso de paralización por más de 6 meses de las actividades, sin que haya existido causa justificada[134].

Las parcelas objeto de los derechos mineros deben ponerse en explotación en un lapso máximo de 7 años contados a partir de la fecha de la publicación del respectivo certificado en la Gaceta Oficial. La explotación de la concesión no podrá ser paralizada sino por causa justificada y por un lapso no mayor de 1 año, excepto por caso fortuito o de fuerza mayor que deberán ser comunicados al Ministerio de Industrias Básicas y Minería, que se pronunciará al respecto. Sin embargo, durante el lapso de la paralización, el titular del derecho continuará aquellas actividades y trabajos necesarios para la preservación de los mismos[135].

Si durante la explotación el titular del derecho minero encontrare minerales diferentes a los reconocidos en su título, él estará obligado a comunicarlo de inmediato al Ministerio de Industrias Básicas y Minería, que podrá disponer su explotación conforme a lo establecido en la ley teniendo el concesionario derecho preferente, en caso de que la misma no sea ejercida directamente por el Ejecutivo Nacional.

Cuando el titular de un derecho minero comunicare al Ministerio de Industrias Básicas y Minería el hallazgo de un mineral distinto al otorgado, deberá manifestar en el mismo acto su interés o no en ejercer el derecho de preferencia. El Ministerio de Industrias Básicas y Minería deberá en un lapso de 30 días continuos siguientes a la recepción de dicha comunicación, manifestarle al concesionario si el Ejecutivo Nacional tiene interés o no en la explotación del mineral. En caso de ser afirmativo se procederá conforme a lo establecido en la Ley[136].

En el caso de que el ejercicio de la explotación le correspondiere al concesionario, en virtud de haber ejercido derecho preferencial para ello,

---

134 Artículo 60 de la Ley de Minas.

135 Artículo 61 de la Ley de Minas.

136 Artículo 28 del Reglamento de la Ley de Minas.

bastará que este celebre Convenio con el Ministerio de Industrias Básicas y Minería[137].

Cuando el nuevo mineral encontrado se encuentre asociado con el mineral concedido, de tal manera que el primero no pueda ser extraído sin explotar el segundo, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería podrá celebrar con el concesionario un Convenio para el aprovechamiento del nuevo mineral extraído, sin afectar los derechos del concesionario a la explotación del mineral concedido originalmente, atendiendo a los costos que la operación pueda significar y el impacto que pueda tener el aprovechamiento del nuevo mineral en la economía del proyecto[138].

El Convenio se sujetará a los requisitos exigidos para el otorgamiento de concesiones, en cuanto le fueren aplicables y se procurará establecer las condiciones que no deberán ser menos favorables a las establecidas en el título habilitante anterior[139].

En aquellos casos de paralización de la explotación de una concesión por causa justificada, -excepto en los supuestos de caso fortuito o de fuerza mayor-, el concesionario deberá continuar realizando los trabajos necesarios para la preservación de la concesión, de no actuar así, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería ordenará la ejecución de los trabajos pertinentes y estos serán realizados a costa del concesionario[140].

Cuando se encuentren indicios de que exploraciones iniciadas legalmente se han convertido en explotaciones, o que el concesionario, explote minerales distintos a los contemplados en el Certificado de Explotación, se procederá conforme al procedimiento de fiscalización y control, y si se comprueba la comisión de las irregularidades, se aplicarán las sanciones establecidas en la ley[141].

3.8. La pequeña minería

Se considera como pequeña minería a la actividad ejercida por personas naturales o jurídicas de nacionalidad venezolana para la explotación de oro y diamante, durante un período que no excederá de 10 años, en áreas geográficas previamente establecidas mediante resolución,

137 Artículo 62 de la Ley de Minas.

138 Artículo 29 del Reglamento de la Ley de Minas.

139 Artículo 30 del Reglamento de la Ley de Minas.

140 Artículo 31 del Reglamento de la Ley de Minas.

141 Artículos 109 de la Ley de Minas y artículo 32 del Reglamento.

por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, cuya superficie no sea mayor de 10 hectáreas y que será explotada por un número no mayor de 30 trabajadores individuales[142].

El derecho de explotación que se deriva del ejercicio de la actividad de la pequeña minería es a título precario, se otorga *intuitu personae* y no confiere derechos reales inmuebles, por lo que no podrá ser enajenado, gravado, arrendado, traspasado ni cedido; salvo su aporte al fondo social constituido para la formación de mancomunidades mineras.

La resolución que autoriza el ejercicio de dicha actividad de explotación podrá ser revocada por el Ejecutivo Nacional, en caso de que se desnaturalice el objeto para el cual fue otorgada[143] o cuando los beneficiarios incurran en actos que conlleven a la degradación del medio ambiente, quedando obligados a reparar íntegramente el daño causado[144].

La pequeña minería sólo se ejercerá bajo la modalidad de autorización de explotación, otorgada por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial y que indicará el nombre o denominación social del titular del derecho, tipo de mineral a ser explotado, lapso de vigencia, extensión, ubicación del área y cualquier otro dato que permita la mejor precisión de la autorización otorgada[145].

La autorización de explotación se otorgará sobre los depósitos de minerales que por su naturaleza, dimensión, ubicación y utilidad económica puedan ser explotados, independientemente de los trabajos previos de exploración[146].

Las personas que estén explotando las minas que puedan ser sometidas al régimen de la pequeña minería tienen prioridad para obtener la autorización de explotación en aquellas áreas donde se encuentren ejerciendo dichas labores, siempre que no contravengan la normativa ambiental y la de ordenación del territorio, previa constatación de tal circunstancia por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería[147].

---

142 Artículo 64 de la Ley de Minas.

143 Artículo 67 de la Ley de Minas.

144 Artículo 52 del Reglamento.

145 Artículo 68 de la Ley de Minas.

146 Artículo 69 de la Ley de Minas.

147 Artículo 70 de la Ley de Minas.

La persona interesada en obtener la autorización debe efectuar una solicitud al Ministerio de Industrias Básicas y Minería, que debe llenar todos los requisitos legales y este deberá proceder a efectuar la solicitud de ocupación del territorio al Ministerio del Ambiente, para luego efectuar las publicaciones preceptivamente contempladas a los fines de garantizar la posibilidad de ejercer la oposición, a quienes se consideren con mejor derecho[148].

El Ministerio de Industrias Básicas y Minería deberá tomar en cuenta para otorgar la autorización de explotación para el ejercicio de la pequeña minería, los niveles de inversión requerida para el desarrollo de las actividades y la producción esperada de las mismas. Las inversiones se determinan en relación con las maquinarias y equipos; mientras la capacidad de producción estará íntimamente vinculada a lo establecido en el proyecto minero, que deberá ser presentado por los interesados conjuntamente con la solicitud correspondiente[149].

Las personas naturales o jurídicas sólo podrán obtener la autorización de explotación para ejercer la actividad de pequeña minería[150].

Los accionistas de las personas jurídicas titulares de autorizaciones de explotación, para el ejercicio de la actividad de pequeña minería, no podrán formar parte de otras personas jurídicas que aspiren al otorgamiento de las mismas, a menos que se constituyan en mancomunidades mineras[151].

La superficie y duración de la autorización de explotación se adecuarán en función de la capacidad técnica y económica del solicitante[152].

Los beneficiarios de una autorización de explotación deberán mantener identificados los equipos, depósitos de combustible y campamentos de los trabajadores, mediante numeración y siglas en situación y dimensiones que al efecto dicte el Ministerio de Industrias Básicas y Minería. Esta información deberá ser actualizada por el beneficiario de la autorización de explotación, por lo menos, una vez al año[153]. También deberán delimitar el área otorgada, con postes o botalones fijos y numerados, de material perdurable, ubicados en los vértices del área, la cual deberá coincidir y estar

148 Artículos 71 y 72 de la Ley de Minas.

149 Artículo 38 del Reglamento.

150 Artículo 39 del Reglamento.

151 Artículo 40 del Reglamento.

152 Artículo 41 del Reglamento.

153 Artículo 48 del Reglamento.

identificada con las respectivas coordenadas en la resolución de otorgamiento de la autorización[154].

Se encuentra expresamente prohibido dentro de las áreas sometidas al régimen de pequeña minería, el uso de mercurio como técnica de obtención del concentrado aurífero o de tratamiento del mineral en los frentes de extracción. El uso de mercurio en las plantas de procesamiento, para la separación del oro contenido en el concentrado, sólo se hará cuando se justifique como única técnica accesible a tales fines, siempre con sujeción a la normativa ambiental y sanitaria, relativa al uso y manejo de estas sustancias u otras similares[155].

Las actividades de la pequeña minería se someterán a las normas que establezca el Ministerio de Industrias Básicas y Minería mediante resolución, todo ello con acatamiento a las regulaciones ambientales[156], así como de las condiciones sanitarias y de seguridad industrial, requeridas para el normal desarrollo de las labores de explotación[157].

3.9. Las mancomunidades mineras

La mancomunidad minera consiste en la agrupación de pequeños mineros en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de estos, ubicados de tal manera que permita la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento, en ejercicio de la actividad minera.

Con el fin de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos mineros, facilitar las operaciones técnicas, de mejorar el rendimiento de las explotaciones y proteger los recursos naturales y el ambiente, el Estado propiciará la construcción de mancomunidades mineras[158].

Los titulares de autorizaciones de explotación, interesados en la formación de una mancomunidad deberán hacer la solicitud ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, así como acompañar el proyecto minero que justifique las ventajas que se deriven de la formación de la mancomunidad minera, con expresión de las condiciones técnicas, económicas y la repercusión social de la misma; proyecto del convenio

154 Artículo 50 del Reglamento.

155 Artículo 51 del Reglamento.

156 Artículo 53 del Reglamento.

157 Artículo 54 del Reglamento.

158 Artículo 77 de la Ley de Minas.

entre los interesados, del acta constitutiva que regule la forma societaria adoptada y planos del área a desarrollar, quedando subrogada la mancomunidad en los derechos mineros de los integrantes de la misma[159].

Los beneficiarios de autorizaciones de explotación que aspiren la constitución de una mancomunidad minera podrán presentar su solicitud, de conformidad con los requisitos exigidos en la ley y la identificación de la autorización de explotación y además deberán estar solventes con sus obligaciones tributarias y ambientales[160].

Constituye un requisito insoslayable para solicitar la constitución de una mancomunidad minera, que las autorizaciones de explotación deberán estar en producción comprobable, por lo menos en los últimos 3 meses, antes de la fecha de la solicitud de mancomunidad[161].

Una vez recibida la solicitud de mancomunidad minera, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería procederá a su análisis, a fin de comprobar si reúne todos los requisitos exigidos en la ley y de ser el caso procederá a dictar la resolución aprobatoria. En el supuesto de encontrar fallas en la solicitud de mancomunidad minera, se devolverá al interesado para que proceda a subsanarlas, dentro de un lapso de 30 días continuos. Si en este lapso no se hubieren subsanado las fallas o realizado las correcciones, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, mediante acto debidamente motivado declarará rechazada la solicitud y así se notificará al solicitante[162].

La resolución que apruebe o niegue la constitución de la mancomunidad minera será remitida para su publicación en la Gaceta Oficial, dentro de los 5 días continuos siguientes al vencimiento del lapso para su expedición. En la resolución aprobatoria se expresarán las particularidades a las cuales deberá sujetarse la mancomunidad minera, de acuerdo a lo establecido en la legislación[163].

3.10 La minería artesanal

La minería artesanal es aquella que se caracteriza por el trabajo personal y directo en la explotación de oro y diamante de aluvión, mediante

159 Artículo 78 de la Ley de Minas.

160 Artículos 56 y 57 del Reglamento.

161 Artículo 58 del Reglamento.

162 Artículos 60 y 61 del Reglamento.

163 Artículos 62 y 63 del Reglamento.

equipos manuales, simples, portátiles, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana[164].

El Estado prestará asesoramiento técnico para el ejercicio de la minería artesanal y su desarrollo hacia niveles superiores de la actividad. El Ejecutivo Nacional mediante decreto, señalará las áreas especialmente destinadas para el ejercicio de esta actividad[165].

as personas que pretenden ejercer la minería artesanal deberán inscribirse en el Registro que a tal efecto deberá llevar la Inspectoría Fiscal competente, e informar a esta, el área donde desean explotar dicha actividad. La Inspectoría Fiscal expedirá al interesado la identificación que le acredite como minero artesanal[166].

El material requerido para la identificación será suministrado por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería a la Inspectoría Fiscal correspondiente. Al interesado, debidamente registrado se le abrirá un expediente, indicando: nombre, cédula de identidad, localidad y jurisdicción fiscal de minas que le corresponda, todo ello, a los fines de controlar la producción y declaración fiscal del mineral producido[167].

La minería artesanal únicamente podrá realizarse con los siguientes instrumentos: equipos manuales, simples, portátiles, no mecánicos y rudimentarios, tales como barras de hierro, picos, palas, palines, bateas, suruca, tobos y cualquier otro que cumpla con las especificaciones de carácter técnico, debidamente establecidas por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, todo ello con acatamiento a la normativa ambiental, sanitaria y demás disposiciones que le sean aplicables[168].

3.11. Las actividades conexas o auxiliares de la minería

Se consideran actividades conexas o auxiliares de la actividad minera, el almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de los minerales, que estarán sometidas a la vigilancia, inspección y reglamentación por parte del Ejecutivo Nacional.

---

164 Artículo 82 de la Ley de Minas.

165 Artículo 83 de la Ley de Minas.

166 Artículo 65 del Reglamento.

167 Artículo 66 del Reglamento.

168 Artículo 67 del Reglamento.

Cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional podrá reservarse mediante decreto, cualquiera de dichas actividades con respecto a determinados minerales[169].

En el caso que las actividades conexas o auxiliares de la actividad minera sean prestadas a terceros como actividad lucrativa, estas revestirán el carácter de servicio público[170] y estarán sujetas al pago de las tarifas que establezca el Ministerio de Industrias Básicas y Minería[171].

3.11.1. El uso de sustancias explosivas

La persona que pretenda obtener una autorización para el uso de sustancias explosivas en las actividades mineras deberá acompañar a su solicitud, los elementos necesarios para que el Ministerio de Industrias Básicas y Minería pueda informar al organismo competente sobre la conveniencia de la utilización de dichas sustancias, así como de la calidad y cantidad de las mismas. Así mismo, la solicitud deberá acompañarse del plan de explotación anual y el patrón de voladura[172].

En el manejo de sustancias explosivas y sus accesorios, los titulares de derechos mineros deberán cumplir con las Normas Mínimas de Seguridad Industrial, dictadas por la autoridad competente[173].

En las minas subterráneas en que se observe polvo de carbón o en las cuales se sospeche con fundamento la existencia de grisú, sólo se usarán los explosivos de seguridad propios para estas explotaciones[174].

3.11.2. La circulación y transporte de minerales

La circulación de los minerales obtenidos de la explotación realizada con sujeción a la Ley deberá llevarse a cabo de la manera siguiente[175]:

1. Los minerales deben ser retirados del lugar de explotación, cuando se encuentren acompañados de la Guía de circulación numerada y firmada por el titular del derecho minero o su representante legal, así como visada por el Inspector Fiscal, luego de verificar la existencia del mineral.

---

169 Artículo 86 de la Ley de Minas.

170 Sobre la concepción actual del servicio público en Venezuela, véase J. Araujo-Juárez (2024).

171 Artículo 87 de la Ley de Minas.

172 Artículo 68 del Reglamento.

173 Artículo 73 del Reglamento.

174 Artículo 71 del Reglamento.

175 Artículo 74 del Reglamento.

2. En los casos de oro, plata, platino y metales asociados a este último, diamante y demás piedras preciosas, se expedirá una Guía de circulación provisional, con el propósito de transportar el mineral hasta el lugar de ubicación de la oficina liquidadora de la región. Luego de pagado el impuesto de explotación y de emitida la solvencia, se expedirá la Guía de circulación definitiva, en el cual se indicarán los datos de la planilla de circulación.

3. La Guía de circulación suministrada por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería debe cumplir todos los requisitos contemplados en el Reglamento de la Ley y debe elaborarse por triplicado, correspondiendo un ejemplar al portador o tenedor, uno al Inspector Fiscal y otro al titular del derecho minero.

4. La Guía deberá portarla el transportista y una vez que haga la entrega deberá conservarla el poseedor[176].

5. Si el mineral va a ser objeto de exportación deberá cumplir con la normativa aduanera y tributaria[177].

6. Si el mineral va a ser destinado para la manufacturación dentro del país, la Guía será recibida por el industrial y la firmará para remitirla al Ministerio de Industrias Básicas y Minería[178].

7. El tenedor o poseedor de los minerales deberá contar con toda la documentación que acredite su procedencia, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la normativa minero ambiental[179].

8. Las personas que circulen mineral en contravención a lo establecido en el Reglamento serán considerados como que han realizado una explotación ilegal y serán castigados conforme a lo establecido en la Ley[180].

3.11.3. El comercio de minerales

Las personas que pretendan ejercer el comercio de oro, plata, platino y metales asociados a este último, diamantes y otras piedras preciosas; bien sea que los compren para revenderlos o exportarlos; para purificarlos, ligarlos o transformarlos de cualquier manera, o para industrializarlos; o

176 Artículo 75 del Reglamento.

177 Artículos 76, 81 y 82 del Reglamento.

178 Artículo 77 del Reglamento.

179 Artículo 83 del Reglamento.

180 Artículo 84 del Reglamento.

también porque en calidad de comisionistas o de agentes exportadores los reciban, por cuenta de otros, en cualquiera de las formas indicadas deberán cumplir con los requisitos indicados en la ley[181].

En atención a ello, deben inscribirse en el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, previa presentación de la solicitud respectiva y una vez inscritos, a los solicitantes se les otorgará un número, que deben colocar en el lugar más visible de la fachada del establecimiento que dé hacia la vía pública.

De la normativa que regula la comercialización de los minerales se puede inferir que las personas tienen un derecho preexistente a la misma, que pueden ejercer previa solicitud de inscripción legalmente formulada, que no les puede ser rechazada por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería[182].

Este debe formar un registro de los comerciantes y debe publicar al menos una vez al año en la Gaceta Oficial, la lista de quienes integran tal registro.

El Ministro de Industrias Básicas y Minería podrá extender mediante resolución, el régimen de comercialización a otros minerales distintos de los mencionados en el Reglamento[183].

3.11.4. El almacenamiento de minerales

El almacenamiento de los minerales provenientes de las explotaciones, en áreas despejadas o cubiertas deberán cumplir con las normas y procedimientos que establezca el Ministerio de Industrias Básicas y Minería a través de resolución y con las disposiciones ambientales que rigen la materia[184].

En lo concerniente a los materiales de cola o relave de minas o de las plantas de procedimientos, cuando ello sea técnicamente posible deben ser depositados en áreas acondicionadas y localizadas en lugares especiales, con sujeción a las normas ambientales, a fin de ser procesados posteriormente, utilizando las técnicas más avanzadas que se encuentren disponibles[185].

---

181 Artículo 85 del Reglamento.

182 A.R. Brewer-Carías, (2007b: p. 523).

183 Artículo 86 del Reglamento.

184 Artículo 90 del Reglamento.

185 Artículo 91 del Reglamento.

3.11.5. El transporte y uso de combustibles

Las personas que sean titulares de derechos mineros tienen la obligación de consignar en la Inspectoría Técnica Regional, el inventario de los equipos que utilice en las actividades mineras debiendo detallar la capacidad, modelo, cilindrada, serial, horas y número de días promedio de utilización, así como un estimado del consumo de combustible. El Ministerio le expedirá la guía de movilización de combustible, que las autorizará para la compra de combustible a los distribuidores habilitados para ello[186].

3.12. La extinción de los derechos mineros

Los derechos mineros adquiridos en contravención de las prohibiciones legales serán nulos de pleno derecho y si se producen traspasos a un Estado extranjero operará la caducidad del derecho[187].

Son causales de caducidad de las concesiones las siguientes[188]:

1. Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en la ley;

2. Cuando no se presenten los planos dentro del lapso establecido o durante la prórroga que se hubiere otorgado;

3. Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso legal;

4. Cuando se paralice la explotación por un lapso mayor al establecido en la ley;

5. Cuando se produzca el incumplimiento del pago durante 1 año, de cualesquiera de los impuestos o multas exigibles conforme a la ley. Mientras no se dicte la resolución de caducidad, a instancia del interesado se puede aceptar el pago de los impuestos adeudados y de sus intereses, así como declarar extinguida la causal de caducidad;

6. Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental en el lapso previsto;

7. Cuando se produzca el incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales, ofrecidas por el solicitante a la República;

---

186 Artículos 92 y 93 del Reglamento.

187 Artículo 96 de la Ley de Minas.

188 Artículo 98 de la Ley de Minas.

8. Cuando se incurra en más de 3 ocasiones, en un período de 6 meses, en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en la ley; y

9. Cualquier otra causal expresamente prevista en el título minero respectivo.

Son causales de caducidad de las autorizaciones de explotación las siguientes[189]:

1. La paralización de la explotación por más de 1 año, sin causa justificada;

2. La falta de pago durante 1 año de cualquiera de los impuestos que les sean aplicables o multas exigibles conforme a la ley. Mientras no se hubiere dictado la resolución correspondiente, se puede aceptar el pago de los impuestos adeudados y de sus intereses, así como declarar extinguida la causal de caducidad;

3. Incurrir en más de 3 ocasiones, en un período de 6 meses en infracciones legales, que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias establecidas en la ley; y

4. Cualquier otra causal prevista en la Ley o en el título minero.

Los derechos mineros se extinguen por el vencimiento del término por el cual fueron otorgados, sin necesidad de pronunciamiento alguno[190] y también se extinguen por renuncia que haga el titular mediante escrito auténtico y que deberá consignar ante el Ministerio de Industrias Básicas y Minería. Una vez recibido el mencionado escrito de renuncia, se hará constar en una resolución que se publicará en la Gaceta Oficial. Si se tienen varias, se puede renunciar a una concesión y conservar las demás[191].

Tanto la extinción de los derechos mineros como las caducidades deben ser declaradas mediante resolución del Ministerio de Industrias Básicas y Minería, que debe ser publicada en la Gaceta Oficial[192].

3.13. Los bienes utilizados en la actividad minera

Las tierras, obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas, así como

189 Artículo 99 de la Ley de Minas.

190 Artículo 97 de la Ley de Minas.

191 Artículo 100 de la Ley de Minas.

192 Artículo 108 de la Ley de Minas.

cualesquiera otros bienes muebles o inmuebles, tangibles e intangibles, adquiridos con destino a las actividades mineras deben ser mantenidos y conservados por el titular en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el término de duración de los derechos mineros y de su posible prórroga. Estos pasarán en plena propiedad a la República libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, a partir de la extinción de dichos derechos, cualquiera sea la causa de misma[193].

El titular de derechos mineros deberá presentar al Ministerio de Industrias Básicas y Minería un inventario detallado de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas, bienes de los cuales no podrá disponer en forma alguna, sin la previa autorización dada por escrito[194].

La cesión de un derecho minero conlleva la de todos los bienes indicados y las obligaciones asumidas por el cedente de conformidad con la ley, por el lapso que reste de la duración del derecho minero de que se trate[195].

En caso de que el titular de derechos mineros pretenda utilizar bienes de terceros, deberá obtener autorización previa escrita del Ministerio de Industrias Básicas y Minería[196].

3.14. Las zonas libres

Todas las concesiones extinguidas, renunciadas, caducadas o aquéllas que sean anuladas por sentencia serán consideradas zonas libres y el Ejecutivo Nacional podrá otorgarlas total o parcialmente teniendo o no en cuenta los linderos, de la concesión primitiva[197].

Tanto las zonas libres como las reservas nacionales tienen un procedimiento administrativo especial, para su otorgamiento previsto en la propia Ley[198].

---

193 Artículo 102 de la Ley de Minas.

194 Artículo 103 de la Ley de Minas.

195 Artículo 104 de la Ley de Minas.

196 Artículo 105 de la Ley de Minas.

197 Artículo 46 de la Ley de Minas.

198 Artículo 47 de la Ley de Minas.

IV. LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERO AURÍFERAS

El Decreto-Ley que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas (Decreto-Ley de Estatización)[199]-[200], que posteriormente sería modificado al menos de manera parcial -producto de otra Ley habilitante-, introdujo una regulación especial de la actividad minera aurífera[201]. Esta regulación no pasó desapercibida en la doctrina científica, que se ha ocupado de estudiar tanto el régimen general de la actividad minera[202], como el régimen especial de la actividad aurífera[203].

Esta sucesión de textos normativos vienen a modificar el régimen de la actividad aurífera minera contenida en la Ley de Minas[204], dictada de manera concomitante al debate llevado a cabo en el proceso constituyente, que condujo a la expedición de la Constitución de 1999[205] y al posterior Reglamento de la Ley de Minas[206], que habían regulado el régimen de propiedad de las mismas, de su administración, así como de los títulos jurídicos habilitantes que se podían otorgar a los particulares, para la exploración, la explotación y la comercialización de los minerales en general.

El Decreto-Ley de Estatización de la actividad aurífera minera continúa la política de estatización de las actividades económicas que viene

199 Decreto-Ley (G.O. N° 39.759, 16/09/2011), reformada según (G.O. N° 6.063, 15/12/2011).

200 A. R. Brewer-Carías, (2011: pp. 65-77).

201 Ley (G.O. Nº 6.150, 18/11/2014).

202 V. R. Hernández-Mendible, (2012b: pp. 195-270).

203 A.R. Brewer-Carías, (2011: pp. 65-77); A. Figueiras Robisco, (2012: pp. 307-309); V. R. Hernández-Mendible, (2012a: pp. 295-306); y del mismo autor, (2012b: pp. 385-410).

204 Ley (Gaceta Oficial Nº 5.382, 28/09/1999).

205 Constitución de la República de Venezuela (G.O. Nº 5.453, 24/03/2000, enmendada según G.O. Nº 5.908, 19/02/2009).

206 Reglamento (G.O. Nº 37.155, 9/3/2001).

realizando el Estado y que cuenta con antecedentes en las actividades económicas petroleras[207], eléctricas[208], siderúrgicas[209] y del cemento[210].

Es esta la razón que lleva a analizar cuáles han sido las reformas introducidas en la regulación de la explotación aurífera, teniendo en consideración que un adecuado marco normativo podría servir de aliciente para fomentar la inversión privada en esta actividad económica y buscar así el desarrollo o ampliación de los mercados internacionales en la comercialización del oro y en el aumento de los ingresos generados por el aprovechamiento de este recurso natural.

4.1. Las auténticas razones de la reforma del régimen de exploración y explotación de la actividad minera del oro

Lo primero que cabe destacar es que al Decreto-Ley que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas (Decreto-Ley de Estatización) se le otorga rango «orgánico» con la pretendida finalidad de cumplir con la Constitución, que siendo posterior a la Ley de Minas, exige que la reserva se realice mediante Ley Orgánica. En anteriores oportunidades he expresado la convicción respecto a que el Ejecutivo Nacional no tiene constitucionalmente atribuida la potestad para dictar un decreto con rango, valor y fuerza de ley que tenga carácter «orgánico», sin embargo, ello no ha sido aceptado por el Tribunal Supremo de Justicia[211].

Es por ello, que no bastando un simple Decreto del Presidente de la República, dictado en consejo de ministros o suscrito por el ministro del ramo, como lo reguló la Ley de Minas, para que quedara reservado el mineral del oro, así como las actividades de exploración, explotación, las conexas y las auxiliares para su aprovechamiento exclusivo por el Estado, correspondía al Poder Legislativo nacional, como se hizo en materia del sector hidrocarburos expedir una ley orgánica que estableciese la reserva.

El Decreto-Ley de Estatización produce entre sus efectos inmediatos la derogación de todas las disposiciones que colidan con él y establece que

---

207 Ley (G.O. N° 38.632, 26/02/2007); Ley (G.O. N° 38.785, 8/10/2007); Ley (G.O. Nº 39.173, 7/05/2009).

208 Decreto-Ley (G.O. Nº 38.736, 31/07/2007, reformada según G.O. Nº 39.493, 23/08/2010).

209 Decreto-Ley, (G.O. N° 38.928, 12/05/2008).

210 Decreto-Ley, (G.O. N° 5.886, 18/06/2008).

211 TSJ-SC, sentencia N° 1971, 16/01/2001.

tales normas son de orden público, por lo que se aplican con preferencia a cualquier otra del mismo rango, mientras la Ley de Minas y su reglamento se aplicarán supletoriamente, a lo que no se encuentre expresamente contemplado en este Decreto-Ley de Estatización[212].

Dado que no existe un texto previo que sirva de exposición de motivos, para entender las razones que llevaron a su expedición, la misma habría que buscarla en el contexto político-jurídico que precede a este Decreto-Ley de Estatización.

l respecto cabe recordar las declaraciones efectuadas por el Presidente de la República el día 17 de agosto de 2011[213], es decir, seis días antes de la expedición del Decreto Ley N° 8.413, de 23 de agosto de 2011 (Decreto-Ley de Estatización), en las cuales exponía su intención de «nacionalizar» el oro para convertirlo en reservas internacionales y en esa misma oportunidad expresó su intención de traer al país las reservas internacionales en oro, que se encontraban en el exterior.

Es pertinente contextualizar que, a raíz de los acontecimientos que se originaron en Libia con motivo de la primavera árabe, el Presidente de la

---

212 Artículos 36 y 37 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

213 El periódico El Universal, en la sección de economía, del día 18 de agosto de 2011, recoge las declaraciones del día anterior del Presidente de la República, quien reiteró su amenaza efectuada un año atrás, de retirar las concesiones para la explotación minera de oro en el país, oportunidad en la que había acusado a las empresas mineras de dañar el ambiente y violar los derechos de los trabajadores. En esta ocasión expresó que nacionalizaría la exploración y explotación de oro, que estaban desarrollando tanto empresas públicas como privadas bajo el régimen de concesiones. Así afirmó que «vamos a nacionalizar el oro y vamos a convertirlo entre otras cosas en reservas internacionales" y agregó que "pronto voy a aprobar una ley habilitante... para comenzar a tomar la zona del oro»', con la finalidad de combatir las «mafias»' y el "contrabando", así finalmente sostuvo que "«La ley del oro reserva al estado las actividades de exploración y explotación del oro y regula las empresas mixtas". Disponible en http://www.eluniversal.com/2011/08/18/presidente-anuncia-nacionalizacion-de-explotacion-de-oro

En esa misma publicación y fecha, también se recogen las declaraciones del Presidente de la República en el que manifestó que había ordenado trasladar al Banco Central de Venezuela 211,35 toneladas de oro que el país tiene depositadas en entidades financieras del exterior y representan la mayor parte de las reservas internacionales, para buscar la protección de los activos de la República ante la crisis que atraviesan Estados Unidos y Europa, donde está colocado el oro a ser transferido. Disponible en http://www.eluniversal.com/economia/110818/chavez-ordena-la-transferencia-de-211-toneladas-de-oro-al-bcv

República había hecho la amenaza de trasladar las reservas internacionales en oro –ante el temor de experimentar las mismas consecuencias del dictador libio-, pues producto de las revueltas en dicho país exigiendo democracia, el dictador Muamar Al-Khadaffi resolvió reprimir violentamente a la población, lo que llevó a que fuese acusado ante la Corte Penal Internacional por haber incurrido en violación sistemática y masiva de los derechos humanos de los habitantes de su país y además generó la reacción de los países occidentales de congelar las cuentas y bienes del dictador en los territorios europeos -26 de febrero de 2011, por la ONU y 28 de febrero de 2011, por la Unión Europea-, para que no siguiese comprando armas para utilizarlas contra la población civil.

Estos hechos de política internacional que acompañan las declaraciones del Presidente de la República apoyando abiertamente el régimen libio, luego serán matizados y encubiertos con la manifestación de «nacionalizar» el mineral del oro, declaración que carece de absoluto sentido si se tiene en consideración que este es propiedad del Estado conforme a las disposiciones constitucionales y legales antes mencionadas.

Siguiendo en este orden de ideas, al estudiar el artículo 1 del Decreto-Ley de Estatización, se aprecia que, más que contener el objeto del mismo, parece una combinación de objeto del texto normativo con exposición de motivos, donde se expresa una intención que no es cierta, pues se dice que tiene «…el propósito de revertir los graves efectos del modelo minero capitalista, caracterizado por la degradación del ambiente, el irrespeto de la ordenación territorial, el atentado a la dignidad y la salud de los mineros y pobladores de las comunidades aledañas a las áreas mineras, a través de la auténtica vinculación de la actividad de explotación del oro con la ejecución de políticas públicas que se traduzcan en el vivir bien del pueblo, la protección ambiental y el desarrollo nacional».

El texto citado que evidencia una lamentable técnica legislativa ha sido objeto de análisis por la doctrina científica, quien ha sido contundente al advertir la falsedad implícita en la misma, señalando que no es posible imputarle al «modelo minero capitalista» tan perjudiciales consecuencias «pues si ha habido en Venezuela un sector de la economía altamente intervenido por el Estado, esa ha sido precisamente la minería del oro. Esos efectos, si existen, sólo son atribuibles al propio Estado por falta de cumplimiento de las previsiones de la ley. Basta recordar las previsiones del artículo 5 de la Ley de Minas, donde se dispone «que las actividades mineras reguladas por dicha Ley, se deben llevar a cabo científica y racionalmente, procurando siempre la óptima recuperación o extracción del

recurso minero, con arreglo al principio del desarrollo sostenible, la conservación del ambiente y la ordenación del territorio», imponiéndose a los titulares de derechos mineros, además de la observancia de la Ley, las siguientes obligaciones que el Estado estaba en la obligación de exigir …»[214].

Es por ello que se considera que el trasfondo del Decreto-Ley de Estatización de la actividad aurífera, no era eliminar el contrabando del mineral, proteger el ambiente o mejorar la calidad de vida de las personas que realizan o se encuentran relacionadas con la actividad, lo que realmente se pretendió y se hizo fue justificar políticamente la «nacionalización" de las reservas internacionales, mediante la transferencia de tales reservas al país, para supuestamente ejercer la soberanía sobre las mismas y eliminar el temor no expresado jurídicamente del riesgo de embargos internacionales futuros.

Evidentemente, la nueva regulación al no respetar los derechos adquiridos que había otorgado el Estado con anterioridad a su expedición, ha venido a afectar a los operadores económicos que tenían títulos jurídicos habilitantes para realizar tanto las actividades primarias de exploración y explotación, así como las actividades conexas y auxiliares respecto a la actividad aurífera, lo que ha supuesto una afectación de las inversiones e incluso la dificultad tanto de su recuperación, como de la legítima ganancia razonable por el negocio jurídico desarrollado conforme a la ley vigente al momento de su realización.

4.2. La regulación de las actividades minero auríferas

El Decreto-Ley que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas (Decreto-Ley de Estatización) establece una reserva que se traduce en un primer plano en la gestión directa o preeminente por el Estado de la actividad minero aurífera; en segundo lugar, en la extinción anticipada de los títulos jurídicos habilitantes que se habían otorgado a los inversionistas privados y la consecuente obligación de transferencia forzosa de los bienes; y en tercer lugar, en la obligación que se impone a aquellos inversionistas que quieran continuar realizando las actividades primarias, conexas o auxiliares, de asociarse con el Estado para conformar una empresa mixta estatal. Seguidamente se analizarán estos aspectos de manera detallada.

---

214 A. R. Brewer-Carías, (2011: p. 67).

4.2.1. La gestión directa o preeminente por el Estado

El Decreto-Ley de Estatización comienza por indicar que a partir de su entrada en vigor, la actividad aurífera minera queda reservada al Estado, por lo que separándose de lo establecido en la Ley de Minas, que permitía la gestión tanto del Ejecutivo Nacional como de los particulares que obtuviesen uno de los títulos jurídicos habilitantes contemplados en dicha Ley, el mineral reservado será gestionado de manera directa y preeminente por el Estado, reduciendo la posibilidad de participación privada a su mínima expresión.

En tal sentido se señala, que la actividad minera aurífera será realizada por el Estado, en las siguientes modalidades[215]:

a) Por la República, que constituye la personificación jurídica del Estado tanto nacional como internacionalmente, que puede llevar a cabo esta actividad económica de manera directa, a través de algunos de sus órganos.

b) Por los institutos autónomos establecidos en el artículo 142 de la Constitución y mencionados en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, aunque de manera inapropiada algunas leyes los denominan "institutos públicos", como si la autonomía que les atribuye la Constitución y cuyo grado de intensidad deben precisar las respectivas leyes de creación, fuese contrario a la condición de ser públicos.

c) Por empresas del Estado, que pueden ser de exclusiva propiedad de la República o filiales de estas, conforme al artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

d) Por empresas mixtas, en las cuales la República o alguna de las empresas antes mencionadas tengan el control de sus decisiones y mantengan una participación patrimonial mayor del cincuenta y cinco por ciento (55%) del capital social.

Se trata de auténticas empresas del Estado[216], conforme al artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que se califican como mixtas, en tanto admiten la participación privada minoritaria en un porcentaje del capital social.

---

215 Artículo 5 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

216 J. Araujo-Juárez, (2008: pp. 191-241).

Finalmente, aunque no por ello menos importante se debe señalar, que todo el oro que se extraiga en virtud de la actividad minera debe ser entregado y vendido a la República, a través del ministerio competente o los entes públicos que este designe, quienes ejercerán el monopolio de la comercialización, en los términos que establezcan las políticas que dicte el Ejecutivo Nacional al respecto. Esta reserva monopólica no comprende la comercialización de las joyas de oro de uso personal[217].

4.2.2. La extinción anticipada de los títulos jurídicos habilitantes y la obligación de transferencia forzosa de bienes

Una de las consecuencias inmediatas del Decreto-Ley de Estatización de oro es que estableció la reserva hacia el futuro, en virtud de lo cual, no se otorgarían títulos jurídicos habilitantes a partir de su entrada en vigencia, constituyendo una especie de reserva *ad cautelam* y dispuso que las anteriores solicitudes de tales títulos jurídicos para el ejercicio de la pequeña minería, que se encontrasen en curso para el momento de su entrada en vigencia, se dejarían sin efecto por decaimiento en su objeto[218].

Pero la reserva también produjo consecuencias inmediatas sobre las relaciones jurídicas establecidas con anterioridad, pues condujo a la obligatoria extinción anticipada de los títulos jurídicos habilitantes, que se habían otorgado conforme a la legislación vigente. Esta extinción anticipada se consideró obligatoria porque se produjo con o sin el consentimiento de los titulares de las concesiones, autorizaciones o contratos y es perentoria porque se debía realizar en el tiempo establecido en el ordenamiento jurídico, es decir, los noventa (90) días siguientes a partir de la publicación del Decreto-Ley de Estatización del oro.

Durante este plazo se debían realizar las negociaciones entre los titulares y la comisión designada por el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, con la finalidad de extinguir tales títulos jurídicos de mutuo acuerdo. En realidad, más que lograr el mutuo acuerdo, se trataba de concertar cuál sería la mejor manera para alcanzar una solución, pues aunque no se esté de acuerdo con la estatización, se trata de aprovechar la oportunidad para buscar el mejor arreglo posible, antes de que

---

217 Artículo 21 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

218 Disposición Transitoria Tercera del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

indefectiblemente se produjese la extinción de pleno derecho al término de los noventa (90) días continuos, a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del Decreto-Ley de Estatización.

Es así como el período de la negociación serviría para ponerse de acuerdo en los términos de la extinción de los títulos jurídicos habilitantes, en las condiciones en que se realizaría la transferencia de los bienes, de las instalaciones y el control de las operaciones, en caso de que los afectados no hubiesen resuelto migrar hacia la constitución de la empresa mixta o de la manera como se constituiría la empresa mixta, en el supuesto que hubiesen accedido a ello[219]. En caso de transcurrir este período de migración inútilmente sin acuerdo entre las partes, entonces quedarían extinguidos tales títulos jurídicos habilitantes por mandato legal y el entonces Ministerio de Industrias Básicas y Minería podía dictar las medidas que considerase necesarias, a fin de garantizar la continuidad de la gestión de las actividades mineras[220].

Una vez concluido el término de los noventa (90) días continuos siguientes de la publicación en Gaceta Oficial del Decreto-Ley, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería o la empresa que este designase tomaría posesión de los bienes y control de las operaciones relativas a las actividades reservadas, de conformidad con el cronograma que se estableció a tal fin y las personas afectadas debían colaborar en la entrega pacífica de los bienes y el control ordenado de las operaciones, instalaciones, documentación y equipos destinados a las actividades de la minería aurífera, a riesgo de ser sancionados administrativa y penalmente[221].

---

219 Artículos 12 y 14 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

220 Artículos 14 y 17 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

221 Artículo 15 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

Los bienes vinculados a los títulos jurídicos habilitantes que se declaraban extinguidos en virtud del Decreto-Ley de Estatización pasarían en plena propiedad a la República[222], libre de gravámenes y cargas[223].

Con independencia que la extinción de los títulos jurídicos habilitantes se lograse por consenso o por finalización del término establecido, las oficinas de registro público inmobiliario deberían dejar constancia de ello, estampando la respectiva nota de registro al margen de los respectivos títulos, de oficio o a solicitud del Ministerio de Industrias Básicas y Minería[224].

4.2.3. La obligación de asociarse con el Estado en una empresa mixta

Una vez que los particulares aceptan y negocian durante el período de migración, en la transformación de los títulos jurídicos habilitantes en una empresa mixta, que constituye la única manera como pueden participar en las actividades minero auríferas a partir del Decreto-Ley de Estatización, se deben observar las disposiciones especiales establecidas para la regulación de estas sociedades mercantiles.

Un aspecto particular que merece ser destacado, es que a diferencia de la mayoría de las empresas mixtas, que no requieren otra condición para su constitución que el acuerdo de voluntades en el pacto societario, con sujeción a la ley respectiva que regule determinada actividad económica y a la legislación general en materia de sociedades, en el caso de estas empresas mixtas su constitución requiere la aprobación previa del Poder Legislativo Nacional mediante un Acuerdo, que debe ser votado favorablemente por al menos la mayoría simple de sus integrantes[225].

---

222 Es importante mencionar que cualquier clase de bienes de propiedad privada, pueden ser adquiridos por el Estado de manera consensual, conforme a las previsiones del Código Civil y leyes especiales o de manera forzosa a través de la institución de la expropiación, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución y la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, en razón de lo que se deberá acudir a ésta, en caso que no haya acuerdo entre el particular y el Estado, para que se materialice la traslación de la propiedad. Sobre este tema puede verse V. R. Hernández-Mendible, (2017: pp. 527-582).

223 Artículo 16 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

224 Disposición Transitoria Sexta del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

225 Artículo 6 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

El Acuerdo legislativo debería aprobar tanto la constitución de la empresa mixta, que tendrá como exclusiva finalidad llevar a cabo la realización de las actividades primarias de la actividad aurífera minera, como los términos y las condiciones en las que se realizarán las mismas, por lo que antes de la expedición del Acuerdo, se requería que el Ministerio de Industrias Básicas y Minería le informase al Poder Legislativo de todas las circunstancias pertinentes a dicha constitución y condiciones -previamente pactadas durante el período de migración-, incluidas las ventajas especiales previstas a favor de la República, a los fines de que ello sea objeto de discusión parlamentaria y eventual aprobación a través del citado Acuerdo.

El otro aspecto relacionado con las empresas mixtas se refiere a la conformación del marco normativo que las rige, integrado por los siguientes textos: El Decreto-Ley de Estatización de la actividad minero aurífera, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código de Comercio y las demás leyes que les fueran aplicables[226], lo que se complementa con el Acuerdo del Poder Legislativo que aprueba su constitución y las normas que en ejercicio de su competencia expida el Ministerio de Industrias Básicas y Minería, no obstante, no requerían autorización del Poder Legislativo para realizar operaciones de crédito público[227], al considerarse incluidas en la excepción contenida en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público[228].

El elemento adicional que debe tenerse presente es que una vez aprobada la constitución de las empresas mixtas, se entiende que tal asociación es de carácter personalísimo, por lo que quien haya sido aceptado para realizar el pacto societario con el ente público correspondiente, no puede ceder, enajenar o traspasar sus acciones a terceros, sin la previa autorización del Ministerio de Industrias Básicas y Minería, quedando en manos del Estado el derecho de preferencia para adquirir dichas acciones[229].

---

226 Artículo 7 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

227 Artículo 35 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

228 Ley (G.O. N° 6.210, 30/12/2015).

229 Artículo 7 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

4.2.4. Los principios que rigen la gestión de las empresas mixtas

El Ejecutivo Nacional mediante decreto puede transferir a las empresas mixtas, el derecho al ejercicio de todas o parte de las actividades reservadas, así como la propiedad u otros derechos sobre bienes muebles o inmuebles del dominio privado de la República, que sean requeridos para el eficiente ejercicio de tales actividades. Dada la potestad discrecional que se le atribuye, el Ejecutivo Nacional podrá abstenerse de otorgar estos derechos o incluso revocarlos si los hubiese otorgado, cuando así convenga al interés nacional o cuando las empresas no den cumplimiento a sus obligaciones[230].

Las empresas mixtas que obtengan los derechos de realización de las actividades primarias lo hacen bajo su propio riesgo. En consecuencia, la República no garantiza la existencia del mineral de oro o que este sea industrial y económicamente explotable, ni se obliga a saneamiento legal o contractual alguno. Tales cláusulas se considerarán incorporadas implícitamente, en caso de no estar indicadas de manera expresa en el acto jurídico que otorgue el derecho al desarrollo de tales actividades[231].

Es importante mencionar que las empresas mixtas que realicen actividades primarias podrán efectuar las gestiones necesarias para el ejercicio de las actividades que se les hayan transferido, así como celebrar los contratos correspondientes, conforme a las disposiciones del Decreto-Ley de Estatización y a las demás que les resulten aplicables[232].

En todo caso, el Ministerio de Industrias Básicas y Minería como autoridad competente deberá determinar el área total asignada a las empresas mixtas para la exploración y explotación de la actividad minera aurífera y el tiempo que durará el desarrollo de tales actividades, no debiendo exceder inicialmente la explotación de un período de 20 años, que podrá prorrogarse hasta por dos períodos, de un máximo de 10 años cada uno[233]. Para que pueda considerarse el otorgamiento de tales prórrogas,

---

230 Artículo 9 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

231 Artículo 10 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas.

232 Artículo 11 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

233 Artículo 8 del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

estas deberán ser solicitadas al Ministerio dentro del último tercio antes del vencimiento del período para el cual fue otorgado el derecho de explotación.

4.3. El régimen transitorio en la actividad minera aurífera

El Derecho Transitorio crea un régimen temporal entre la regulación de las actividades mineras auríferas que se estaban realizando conforme a la Ley de Minas y la implementación de las disposiciones del Decreto-Ley de Estatización.

Es así como aquellas empresas del Estado que al momento de entrada en vigencia del Decreto-Ley de Estatización fuesen titulares de asignaciones directas o derechos mineros vinculados con el mineral de oro, continúan habilitadas para seguir realizando dichas actividades en las mismas áreas en las que se encontraban otorgados los títulos que se extinguen, hasta tanto el Ministerio de Industrias Básicas y Minería resuelva respecto a la modificación de tales áreas[234].

En este orden de ideas, también se dispuso que hasta tanto el Ministerio de Industrias Básicas y Minería expida la resolución correspondiente, quienes realicen las actividades mineras conexas o auxiliares, salvo la referida a la comercialización nacional e internacional del oro, quedarán habilitados para seguir ejerciendo dichas actividades[235].

Todo lo hasta aquí expuesto plantea la necesidad de analizar sucintamente lo relacionado con la figura de la alianza estratégica, en el sector minero aurífero.

V. LOS ASPECTOS DE LA REGULACIÓN AURÍFERA QUE INTRODUCE LA REFORMA DE 2014

Una auténtica novedad en la reforma regulatoria es la introducción de dos figuras inéditas–que se suman a las anteriormente establecidas-, para realizar la actividad económica aurífera, pero únicamente en lo relacionado con la minería a pequeña escala. Se trata por un lado de la alianza estratégica y por la otra de las brigadas mineras.

---

234 Disposición Transitoria Quinta del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

235 Disposición Transitoria Cuarta del Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas.

5.1. Las alianzas estratégicas

Se debe mencionar que la figura de la alianza estratégica entre el Estado y los particulares no tiene antecedente directo en la actividad minera, aunque si se encuentra en el marco de la contratación pública, pues la Ley que regula esta materia la había definido, -aunque de una manera bastante ambigua-, como «el establecimiento de mecanismos de cooperación entre el órgano o ente contratante y personas naturales o jurídicas, en la combinación de esfuerzos, fortalezas y habilidades, con objeto de abordar los problemas complejos del proceso productivo, en beneficio de ambas partes»"[236].

Cabe destacar que esta definición lo que pretendía era identificar una categoría de negocios jurídicos que podían celebrar las autoridades administrativas sin tener la obligación de aplicar los procedimientos administrativos de selección de contratistas legalmente establecidos para la adquisición de bienes, la prestación de servicios o ejecución de obras, debiendo quedar tales negocios sujetos a un régimen de selección especial, que debía establecer el Ejecutivo Nacional mediante decreto.

Hay que advertir que el texto legal de la contratación pública fue reformado posteriormente y entre otros aspectos se modifica la definición de la alianza estratégica que es considerada como «el establecimiento de mecanismos de cooperación entre el contratante y personas naturales o jurídicas o conjunto de ellas, independientemente de su forma de organización, en la combinación de esfuerzos, fortalezas y habilidades, para la obtención de bienes, servicios u obras asociados al proceso productivo o a las actividades sustantivas del contratante, debiendo establecerse en el documento donde se formalice, las ventajas que represente para el contratante la alianza estratégica en comparación con la aplicación de las modalidades de selección de contratistas. Comprenderán igualmente los acuerdos entre órganos y entes de la Administración Pública, en un proceso de gestión con las comunidades organizadas»[237].

No obstante, el Decreto Ley que reforma la regulación de la reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y auxiliares a estas, al introducir la figura de la alianza estratégica para incluirla dentro de las modalidades de realización de la actividad

---

[236] Artículo 6.24 de la Ley de Contrataciones Públicas, (G.O. Nº 5.877, 14/03/2008), reimpresa por error de copia, (G.O. Nº 38.895, 25/03/2008); reformada por primera vez (G.O. Nº 39.165, 24/05/2009) y posteriormente (G.O. Nº 39.503, 6/09/2010).

[237] Artículo 6.35 de la Ley de Contrataciones Públicas, (G.O. N° 6.154, 19/11/2014).

minera aurífera brinda una nueva definición, conforme a la cual son consideradas, alianzas estratégicas aquellas conformadas entre el Estado, sus empresas o filiales de estas y las sociedades u otras formas de asociación para «compartir procesos productivos, necesarios para llevar a cabo las actividades primarias y conexas para el aprovechamiento del oro», sin que ello conlleve a la comercialización del mineral aurífero, cuya actividad debe ser realizada exclusivamente por el ente estatal designado para tal efecto[238].

Tal como se puede apreciar, no son idénticas las figuras de la alianza estratégica que contempla la Ley de contrataciones públicas y la establecida en el ámbito minero aurífero.

En este último caso, además se aprecia que la alianza estratégica no puede ser para la exploración y explotación del oro en cualquier modalidad, sino para la minería considerada en pequeña escala, que al igual que el resto de la actividad económica del sector debe orientarse a un aprovechamiento racional y sostenible.

La manera como las partes formalizan la alianza estratégica es mediante un acuerdo, que deberá indicar los tipos de técnicas que se podrán utilizar para realizar la minera a pequeña escala, con sujeción a los principios ambientales, la ordenación del territorio y demás normas que rigen la materia.

Se establece la prohibición a las personas naturales –no abarca a las personas jurídicas y como toda restricción a la libertad, es de interpretación restringida y de texto expreso- que constituyan una sociedad o asociación a los fines de constituir una alianza estratégica con el Estado, de no poder participar en otra sociedad o forma de asociación que pretenda suscribir una nueva alianza estratégica. En tanto, las personas jurídicas -las empresas o entes involucrados- conservarán su identidad jurídica y patrimonial por separado y establecerán la asociación únicamente para los fines descritos.

El Ministerio de Petróleo y Minería tiene atribuidas las siguientes competencias:

1. Establecer un registro de todas las personas que formalicen alianzas estratégicas con el Estado, a los fines de la actividad minera en pequeña escala.

---

238 Artículo 16 del Decreto Ley que reforma la regulación de la reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro.

2. Obtener previamente los permisos ambientales respectivos.

3. Determinar las áreas geográficas en las que se realizará el ejercicio de la minería y modificarlas reduciendo el máximo de hectáreas a ser otorgadas.

4. Desarrollar todo lo concerniente a las actividades mineras que llevarán a cabo las alianzas estratégicas.

5. Otorgar la autorización de explotación, mediante resolución administrativa que se publicará en la Gaceta Oficial, previa solicitud de los representantes de las alianzas estratégicas, que debe ser acompañada de todos los documentos pertinentes y el proyecto minero a desarrollar.

Las condiciones de la autorización para la explotación de la minería a pequeña escala son las siguientes:

1. El área geográfica otorgada no debe exceder de las veinticinco hectáreas (25 has) y dependerá de las variables ambientales que se establezcan de acuerdo al proyecto minero a desarrollar.

2. La duración será de diez años, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, pudiendo ser prorrogada por un máximo de dos períodos de hasta diez años cada uno.

3. No pueden ser enajenadas, cedidas, gravadas, arrendadas o sub-arrendadas, ni traspasadas en forma alguna.

Las autorizaciones para la explotación de la minería a pequeña escala se extinguen por las siguientes causas:

1. Por revocación, cuando se desnaturalice el objeto para el cual fueron otorgadas.

2. Se incumpla el proyecto minero a desarrollar.

3. Se desconozcan las disposiciones establecidas en materia ambiental.

4. Se distorsione el objeto de la alianza estratégica.

En todos estos supuestos de extinción de autorizaciones, se requerirá la resolución administrativa del Ministerio de Petróleo y Minería (principio del paralelismo de la competencia) y la posterior publicación en la Gaceta Oficial (principio de paralelismo de la forma), en garantía de la publicidad y seguridad jurídica.

Se dispone que el aprovechamiento del mineral aurífero a pequeña escala en hábitat, tierras indígenas y demás comunidades ubicadas dentro

del ámbito de influencia de la actividad debe realizarse con estricta sujeción al ordenamiento jurídico especial.[239]

Mientras se conforman las alianzas estratégicas y a los fines de garantizar los aportes de los operadores mineros al fortalecimiento del sistema económico nacional, se estableció un período de un año a partir de la entrada en vigencia de la reforma, que puede ser prorrogado por una sola vez y por el máximo de un período igual, mediante resolución expedida por el Ministerio de Petróleo y Energía, durante el cual el ministerio y el ente designado por el Estado para la adquisición del mineral del oro pueden adoptar de manera conjunta, las medidas necesarias para comprarlo cuando provenga de las actividades primarias realizadas por personas habilitadas, en las áreas destinadas a las actividades mineras.

5.2. Las brigadas mineras

La otra figura que introduce el Decreto Ley que reforma la regulación de la reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro son las denominadas brigadas mineras.

Estas brigadas constituyen una forma de asociación de personas naturales –a diferencia de las alianzas estratégicas, que se pueden hacer también con personas jurídicas-, que tienen como objetivo el desarrollo de la actividad de la minería aurífera a pequeña escala.

Todo lo relacionado con la constitución, organización, duración y otros aspectos jurídicos serán establecidos por el Ejecutivo Nacional, a través del Reglamento del Decreto Ley y en cualquier caso la constitución de estas brigadas se hará bajo el control del Ministerio de Petróleo y Minería.

5.3. Los aspectos colaterales de la reforma de 2014

Antes de finalizar este subepígrafe, se deben mencionar los otros aspectos que fueron abordados en la reforma de 2014.

Los operadores habilitados para el ejercicio de las actividades primarias, así como las alianzas estratégicas para el ejercicio de la minería a pequeña escala, al encontrar minerales distintos al oro están en la obligación de comunicarlo inmediatamente al Ministerio de Petróleo y Minería, el cual podrá disponer de los mismos para su aprovechamiento, conforme a las modalidades previstas en el Decreto Ley de Minas.

---

239 J. L. Villegas Moreno, (2012: pp. 99-144).

El Estado como propietario de los yacimientos del oro tiene derecho a una participación máxima del trece por ciento (13%) por concepto de regalía, sobre el producto final del mineral extraído, pero el Ministerio de Petróleo y Minería puede rebajar la regalía hasta un mínimo de tres por ciento (3%).

El Ministerio de Petróleo y Minería en representación del Ejecutivo Nacional puede recibir la regalía en dinero –que consiste en el pago en moneda de curso legal- o en equivalente –que consiste en el pago en metal de oro-.[240]

El mineral oro que se extraiga como consecuencia del desarrollo de la actividad de exploración y explotación será de obligatoria venta y entrega preferente al Banco Central de Venezuela, salvo que el Presidente de la República disponga que sea otro ente al cual deberá venderse.

Esta obligación es de transcendental importancia, porque el oro amonedado y en barras depositado en las bóvedas del Banco Central de Venezuela puede constituir parte de las reservas internacionales del país[241].

El Banco Central de Venezuela regulará y efectuará operaciones en el mercado del oro en los términos y condiciones que él establezca a tales fines, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Reglamento del Decreto Ley que reforma la regulación de la reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro.

---

240 El artículo 30 del Decreto Ley que reforma la regulación de la reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro dispone que la regalía podrá ser exigida por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Petróleo y Minería, «en especie o en dinero», total o parcialmente. Mientras no lo exigiere de otra manera, se entenderá que opta por recibirla totalmente en dinero.

Cuando el Ejecutivo Nacional decida recibir la regalía «en especie», podrá utilizar para los efectos de beneficio, transporte y almacenamiento, los servicios de la empresa que designe a tales fines, la cual deberá prestarlos hasta el lugar indicado, y recibirá el precio que se convenga por tales servicios. A falta de acuerdo, el precio será fijado por el ministerio con competencia en materia de minería.

Si se decide recibir la regalía en dinero, quienes desarrollen las actividades primarias, deberán pagar el precio de las cantidades correspondientes, que serán medidas donde determine las normas técnicas que se dicten al efecto, a valor de mercado o valor convenido o en defecto de ambos a un valor fiscal fijado por el liquidador del mineral. A tal efecto el Ministerio de Petróleo y Minería, liquidará la planilla correspondiente, la cual deberá ser pagada al Fisco Nacional dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción.

241 Artículo 127 de la Ley del Banco Central de Venezuela, (G. O. 6.211, 30/12/2015).

Las actividades de comercialización de las joyas de oro de uso personal, se encuentran excluidas de las disposiciones del Decreto Ley y corresponde al Ministerio de Petróleo y Minería determinar mediante resolución administrativa, los criterios para la venta de oro destinada a la fabricación de joyas de uso personal.

VI. LA REGULACIÓN DEL SECTOR CARBONÍFERO QUE SURGE DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA QUE RESERVA AL ESTADO LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL ORO Y DEMÁS MINERALES ESTRATÉGICOS

Tal como se ha explicado en otra ocasión[242], la necesidad de generar nuevos ingresos fiscales ha llevado al actual gobierno a efectuar modificaciones parciales a la regulación del sector minero, siendo que la intención inicial se circunscribía al mineral aurífero[243], en su más reciente reforma se reconoció la posibilidad de que también sean objeto de la nueva regulación otros minerales que sean calificados como estratégicos[244].

Considerando que los aspectos novedosos del Decreto-Ley fueron objeto de análisis en los subepígrafes anteriores, seguidamente se comentarán algunos aspectos puntuales sobre su aplicación a minerales distintos del oro, que han sido considerados estratégicos.

A tales fines se debe tener presente, la facultad atribuida al Ejecutivo Nacional para declarar mediante decreto que un mineral es considerado estratégico, tal como ha ocurrido con el Decreto N° 3597, que declaró como mineral estratégico a los fines de su exploración y explotación al carbón[245].

Este acto del Ejecutivo Nacional conduce a un cambio regulatorio en el sector carbonífero, pues la Ley de Minas y el reglamento de esta que eran las fuentes normativas principales, pasan a ser las fuentes normativas supletorias de marco regulatorio contenido en la Decreto-Ley de 2015, que es de aplicación preferente a cualesquiera otros textos jurídicos de similar jerarquía normativa[246].

---

242 V. R. Hernández-Mendible, (2016: pp. 166-167).

243 Decreto-Ley (G.O. N° 39.759, 16/09/2011), reformado según (G.O. N° 6.063, 15/12/2011) y posteriormente por el Decreto-Ley (G.O. Nº 6.150, 18/11/2014).

244 Decreto-Ley (G.O. Nº 6.210, 30/12/2015).

245 Decreto N° 3597 (G. O. N° 41.472, 31/08/2018).

246 Artículos 2 del Decreto-Ley de 2015 y 2 de la Ley de Minas.

6.1. La nueva calificación del mineral del carbón

El Ejecutivo Nacional en ejercicio de la potestad discrecional que le otorga el Decreto-Ley de 2015 ha expedido el Decreto, mediante el cual dispuso que[247]:

> «Se declara como mineral estratégico para su exploración y explotación el carbón, por lo cual queda sujeto al régimen establecido en el Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos».

La calificación del carbón como mineral estratégico en cuanto a las actividades primarias, que comprenden la exploración y la explotación, supone un relevante cambio de régimen jurídico.

Ahora bien, ello lleva a plantearse ¿sí tal cambio de régimen jurídico puede implicar una afectación a los derechos adquiridos por los operadores mineros, que bajo el régimen anterior obtuvieron los títulos habilitantes para ejercer los derechos mineros?.

Una respuesta a esta pregunta exige efectuar una aproximación a las consecuencias que se derivan de la calificación del carbón como mineral estratégico, lo que se hará seguidamente.

6.2. La reserva en las actividades primarias de exploración y explotación del carbón

Todos los recursos minerales cualquiera sea su naturaleza se encuentran publificados, siendo por tanto de titularidad de la República y al ser considerados bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles por disposición constitucional[248].

Ahora con la nueva calificación del carbón como mineral estratégico y en aplicación del Decreto-Ley de 2015, las actividades primarías de exploración y explotación quedan reservadas al Estado[249], excluyendo la participación privada en los términos que se encuentra previsto en la Ley de Minas de 1999.

Lo anterior sería suficiente para dar respuesta a la pregunta planteada, en el sentido de que quienes ostentaban los títulos habilitantes para ejercer

---

247 Decreto N° 3597.

248 Artículos 12 de la Constitución y 3 del Decreto-Ley.

249 Artículos 4 y 5 del Decreto-Ley de 2015.

derechos mineros para el aprovechamiento del carbón ya no pueden seguirlo haciendo por el cambio de régimen jurídico; pero ello implicaría reconocerle aplicación retroactiva al nuevo régimen jurídico del mineral del carbón y el desconocimiento de los derechos mineros adquiridos, que se encuentran sujetos a unas causales taxativas de extinción, que fueron comentadas anteriormente en este trabajo.

No obstante, para no llegar a una conclusión precipitada se debe analizar integralmente el texto jurídico que habilita al Ejecutivo Nacional, para calificar de estratégicos y sustraer del régimen general, a los minerales que estaban regulados exclusivamente por la Ley de Minas y su reglamento.

6.3. Los actores en la exploración y explotación del carbón

El Decreto-Ley de 2015 establece que pueden participar en la actividad económica sobre los minerales declarados estratégicos[250]:

1. La República directamente, por órgano del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico.

2. La República de manera indirecta, a través de los institutos autónomos o públicos, creados conforme a la ley.

3. La República de manera interpuesta, a través de las corporaciones y empresas de su exclusiva propiedad, así como las filiales de estas que le pertenezcan en su totalidad o hayan sido creadas para tal fin.

4. Las empresas mixtas, en las cuales la República tenga una participación mínima del 55% del capital social.

5. Las alianzas estratégicas que constituya la República con sociedades y asociaciones, que se orientarán a la actividad de la pequeña minería, previa autorización del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico.

6. El Banco Central de Venezuela, a través de las formas asociativas antes mencionadas[251].

7. Las brigadas mineras que constituyen el reconocimiento al derecho de asociación de las personas naturales, quienes deberán organizarse de esta manera para dedicarse únicamente a la pequeña minería[252].

---

250 Artículo 10 del Decreto-Ley de 2015.

251 Artículo 11 del Decreto-Ley de 2015.

252 Artículo 25 del Decreto-Ley de 2015.

Tal como se puede observar de la enumeración anterior, las modalidades de gestión de los recursos mineros experimenta un notable cambio, pues aunque se mantiene la gestión directa por el Estado, las modalidades de concesión, autorización, mancomunidades y minería artesanal desaparecen, para dar paso a la gestión indirecta exclusivamente por los entidades públicas o con alguna participación minoritaria de la inversión privada en empresas mixtas o en las alianzas estratégicas, sin perjuicio de la posibilidad residual de que se constituyan las denominadas brigadas mineras.

Ahora bien, de las nuevas modalidades de gestión, la única que realmente permite participación privada en las actividades económicas de exploración y explotación del carbón a gran escala son las empresas mixtas.

6.4. La prohibición de garantizar la existencia de recursos mineros

Independientemente de quién desarrolle las actividades primarias, el Decreto-Ley de 2015 dispone que estas se efectuarán a cuenta y riesgo de los operadores titulares de derechos mineros –a los efectos que este análisis, las empresas mixtas-, toda vez que en ningún caso la República se compromete a garantizar la existencia del mineral de carbón, ni se obliga a saneamiento legal o contractual.

Estas eximentes de algún tipo de responsabilidad respecto a la existencia del mineral, se deben considerar incorporadas y aplicables en el instrumento que otorgue el derecho al desarrollo de la actividad económica minera, aun cuando no se encuentre expresamente indicado en él[253].

6.5. El régimen de las empresas mixtas para el aprovechamiento del carbón

El Decreto-Ley de 2015 dispone que las empresas mixtas que se dediquen a la realización de las actividades primarias, que comprende la actividad económica minera deben cumplir además de lo dispuesto en dicho texto normativo, lo que disponga el Ejecutivo Nacional en el decreto de creación, así como lo establecido por las demás reglas que dicte el Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico[254].

El Ejecutivo Nacional mediante decreto dispuso la creación de una empresa mixta, que tiene como denominación social Sociedad Anónima Carbones de Turquía y Venezuela (CARBOTURVEN S.A.), en la que

253 Artículo 7 del Decreto-Ley de 2015.

254 Artículo 16 del Decreto-Ley de 2015.

actuarán como accionistas Carbones del Zulia S.A., en representación del Estado, que posee una participación en el capital social del 55%; y *Glenmore Proje Insaat* S.A., sociedad privada que tiene una participación en el capital social del 45%[255].

La empresa mixta CARBOTURVEN S.A., jurídicamente constituye una empresa del Estado, en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, en razón de tener este o una de sus empresas, el cincuenta por ciento o más de su capital social[256] y por tanto estará adscrita al Ministerio de Industria y Producción Nacional, en virtud del decreto de ordena su creación[257].

El objeto social de la empresa mixta será el desarrollo de las actividades primarias de exploración en búsqueda de yacimientos de carbón, así como la extracción y explotación de este mineral[258]. La dirección y administración serán determinadas en el acta constitutiva y estatutaria[259], que debe ser inscrita en la oficina de registro mercantil de su domicilio, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública[260] y el decreto de creación de la empresa[261], debiendo procederse a su publicación en la Gaceta Oficial[262].

En virtud del Decreto-Ley de 2015, la empresa mixta creada para el aprovechamiento del carbón, se encuentra excluida de la autorización legislativa para la obtención de crédito público, que contempla la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, quedando sujeta únicamente a la autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros[263].

---

255 Artículos 1 y 3 del Decreto N° 3599, (G.O. N° 41.472, 31/08/2018).

256 Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, (G.O. N° 6147, 17/11/2014).

257 Artículo 1 del Decreto N° 3599.

258 Artículo 2 del Decreto N° 3599.

259 Artículo 4 del Decreto N° 3599.

260 Artículo 104 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

261 Artículos 4 y 5 del Decreto N° 3599.

262 Artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

263 Artículo 15 del Decreto-Ley de 2015.

6.6. La transferencia de derechos y aportes al capital social de la empresa mixta

El Ejecutivo Nacional podrá transferir a las empresas del Estado el derecho al ejercicio de todas las actividades primarias en el sector carbonífero, así como sobre bienes muebles e inmuebles del dominio privado de la República, que sean necesarios para el desarrollo de la actividad minera[264].

Estos derechos asignados para el ejercicio de las actividades reservadas podrán ser transferidos a la empresa mixta que se constituya, en cuyo caso se reputarán como aportes del accionista a la nueva empresa.

6.7. Las restricciones a las personas jurídicas que constituyan empresas mixtas para el aprovechamiento del carbón

Siendo el principio la libertad de negociación y de pactos, así como la libertad de asociación, se han establecido límites a la transferencia de las acciones de las personas jurídicas, que se asocien en la constitución de empresas mixtas para la realización de las actividades primarias en el sector minero carbonífero.

En tal sentido, las empresas que convengan en constituir una empresa mixta no pueden enajenar, ceder o traspasar sus acciones, sin obtener la previa autorización del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico, que la expedirá luego de evaluar la conveniencia estratégica de mantener la sociedad[265].

No obstante, se reconoce al Estado el derecho de preferencia para adquirir las acciones y si este no ejerce dicho derecho, se podrán ofrecer y transferir a un tercero, siempre y cuando se haya producido la autorización ministerial.

Por otra parte, aunque se admite que las empresas mixtas para realizar las actividades primarias de exploración y explotación pueden celebrar contratos de servicios[266], se estableció que aquellas personas jurídicas que contraten con ellas no podrán ceder, enajenar o traspasar el contrato suscrito, ni subcontratar servicios vinculados a la actividad objeto de

---

264 Artículo 21 del Decreto-Ley de 2015.

265 Artículo 17 del Decreto-Ley de 2015.

266 Artículo 26 del Decreto-Ley de 2015.

contratación, sin la previa autorización del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico[267].

6.8. La intervención estatal en la regulación y planificación del aprovechamiento del carbón

Además de las autorizaciones antes comentadas que debe otorgar el Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico, también le corresponde la planificación, promoción y formulación de políticas públicas en el sector carbonífero; la regulación, fiscalización, seguimiento, vigilancia y control de las actividades primarias; la evaluación de la factibilidad del estudio previo y el plan de explotación de los yacimientos; la identificación de las zonas, espacios y lugares geográficos susceptibles de ser explotados racionalmente, considerando como una de las variables fundamentales, la preservación del ambiente y de los grandes sistemas de cuencas hídricas nacionales; el desarrollo, conservación, aprovechamiento y control de los recursos carboníferos; el estudio del mercado, análisis, fijación de precios y el régimen de la inversión nacional y extranjera en el sector minero[268].

El Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico deberá establecer mediante resolución el tipo de técnica a utilizar en la ejecución de las actividades reservadas en el sector carbonífero. Las normas, regulaciones, fiscalizaciones y aplicaciones de las actividades mineras serán desarrolladas en el reglamento respectivo[269].

En lo que respecta al plan sectorial de desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico deberá coordinarlo con el Ministerio con competencia en materia de planificación, dentro del marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación[270].

El Plan de Desarrollo específico será publicado en la Gaceta Oficial y tendrá alcance normativo en las políticas específicas sectoriales, así como en la delimitación, funciones y condiciones de usos particulares del espacio para la consecución de los objetivos del plan.

El desarrollo de los espacios geográficos mineros deberá contar con un plan integral de desarrollo que comprenda las variables ambientales, económicas, sociales, urbano regionales, institucionales y geopolíticas.

---

267 Artículo 18 del Decreto-Ley de 2015.

268 Artículo 37 del Decreto-Ley de 2015.

269 Artículo 18 del Decreto-Ley de 2015.

270 Artículos 19 y 36 del Decreto-Ley de 2015.

El Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico conjuntamente con el Ministerio con competencia en materia de Planificación podrán presentar al Presidente de la República, la propuesta de creación de áreas específicas u otras formas de regionalización, destinadas al impulso de la actividad minera carbonífera, en los términos que serán establecidos en el Reglamento[271].

La fiscalización, liquidación y recaudación de las regalías y las ventajas especiales establecidas en el Decreto-Ley de 2015 son atribuciones exclusivas del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico[272].

6.9. El cumplimiento de la regulación ambiental y de participación de comunidades indígenas

Las empresas mixtas habilitadas para el desarrollo de las actividades primarias tienen la obligación de presentar ante la Autoridad Nacional Ambiental, el estudio de impacto ambiental y sociocultural para el desarrollo de sus proyectos mineros, para su evaluación y aprobación correspondiente, a los fines de dar cumplimiento integral al ordenamiento jurídico ambiental[273].

La ejecución de las actividades primarias en el sector carbonífero se hará empleando prácticas científicas y tecnológicas que minimicen el impacto ambiental y en armonía con las garantías y derechos constitucionales a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, cumpliendo la legislación ambiental y de ordenamiento territorial[274].

Igualmente, se atenderá de forma particular lo referente a las comunidades indígenas, en el marco de los principios constitucionales y legales sobre la materia; así como los temas asociados a la geopolítica, seguridad y defensa de la Nación.

6.10. El área asignada y el tiempo para el desarrollo de la actividad carbonífera

El Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico determinará el área total asignada a la empresa mixta para la realización de actividades primarias, así como su duración, que no podrá ser mayor de veinte años, prorrogables por un máximo de dos períodos de hasta diez años cada uno. Las prórrogas

---

271 Artículo 36 del Decreto-Ley de 2015.

272 Artículos 28 y 30 del Decreto-Ley de 2015.

273 Artículo 19 del Decreto-Ley de 2015.

274 Artículo 40 del Decreto-Ley de 2015.

deben ser solicitadas al Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico, un año antes del vencimiento de cada período o prórroga para el cual fue otorgado el derecho. La asignación se hará previo cumplimiento de las obligaciones ambientales y demás normas que rigen la materia minera[275].

6.11. La situación de los operadores mineros frente a minerales distintos al carbón

Las empresas mixtas autorizadas para el ejercicio de las actividades primarias que encuentren minerales diferentes a los autorizados están en la obligación de informarlo inmediatamente al Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico y este de ser procedente establecerá las condiciones pertinentes para su aprovechamiento, conforme a las modalidades previstas en las leyes correspondientes.

En tales circunstancias las empresas mixtas no tendrán derechos sobre estos minerales, mientras no sea autorizado su aprovechamiento por el Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico[276].

6.12. El impacto del nuevo régimen del carbón sobre los derechos mineros creados bajo el régimen anterior

Al iniciar este subepígrafe se formuló una pregunta que sigue pendiente de respuesta y es oportuno retomar en este momento. Partiendo de la premisa que lo expuesto hasta ahora constituye un nuevo régimen jurídico, al que debían sujetarse los operadores mineros que pretendan participar en el sector carbonífero a partir del pasado 1° de septiembre de 2018, ¿qué sucede con los operadores mineros que se encontraban establecidos bajo el régimen vigente a partir de 1999 o incluso bajo el establecido desde 1945?, ¿tal cambio de régimen jurídico implica una afectación a los derechos adquiridos por los operadores mineros, que bajo el régimen anterior obtuvieron los títulos habilitantes para ejercer los derechos mineros?.

La respuesta a estas preguntas debería ser que los derechos adquiridos por los títulos habilitantes, válidamente otorgados a los operadores mineros hasta el día 31 de agosto de 2018, no pueden ser afectados o desconocidos por el cambio del marco regulatorio que se produce como consecuencia de la calificación del mineral del carbón como estratégico, toda vez que la iniciativa de participar en el sector del carbón y de ingresar como operadores en el mismo se realizó bajo la expectativa legítima y la

275 Artículo 20 del Decreto-Ley de 2015.

276 Artículo 39 del Decreto-Ley de 2015.

seguridad jurídica, que brindaba el ordenamiento jurídico vigente al momento de la inversión[277].

En razón de lo anterior, no debería producirse la aplicación del nuevo régimen jurídico al aprovechamiento del carbón, en la medida que suponga el desconocimiento de los derechos adquiridos[278], por constituir tanto una aplicación retroactiva del nuevo orden a situaciones subjetivas consolidadas con anterioridad[279] y porque produciría una expropiación[280] o un acto de efectos equivalentes[281] sobre los derechos adquiridos, sin contemplar la indemnización previa y justa que exige la Constitución.

En consecuencia, de producirse la aplicación del nuevo régimen del sector minero del carbón, sobre los títulos habilitantes y los operadores establecidos legalmente conforme al ordenamiento jurídico preexistente a la calificación de este mineral como estratégico y afectarse o desconocerse derechos adquiridos de los titulares de derechos mineros, se podría generar la responsabilidad del Estado en el ámbito nacional[282], que deberá ser establecida por los órganos jurisdiccionales administrativos[283].

No obstante la conclusión anterior que se deduce de la Constitución, tanto el Decreto-Ley de 2015 en las disposiciones transitorias, como la práctica administrativa de estos tiempos permiten inferir que los derechos adquiridos por los operadores mineros que tenían títulos habilitantes para realizar la actividad primaria respecto al mineral del carbón, con anterioridad al día 31 de agosto de 2015, se vieron afectados con motivo de la declaración formal del carbón como mineral estratégico y su consecuente cambio de régimen jurídico.

---

277 Artículo 299 de la Constitución.

278 Corte IDH, *Caso Furlan y Familiares vs. Argentina*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 31 de agosto de 2012, serie C, N° 246, párr. 209, sostiene «Asimismo, la Corte ha protegido, a través del artículo 21 convencional, los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas».

279 Artículo 24 de la Constitución.

280 Artículo 115 de la Constitución.

281 Y. Nouvel, (2002: pp. 79-102); L. Y. Fortier, and S. L. Drymer, (2004: pp. 293-327); J. A. Muci Borjas, (2007: pp. 171-181).

282 Artículos 140 y 259 de la Constitución.

283 V. Hernández-Mendible, (2025b: pp. 597-653); M. A. Torrealba Sánchez, (2025: pp. 697-764).

Hay que mencionar que el Decreto-Ley de 2015, no declara la extinción de pleno derecho de los títulos habilitantes mineros existentes al momento de expedirse o de aquel en que se dicten los decretos mediante los cuales se declare un determinado mineral como estratégico, lo que si se hizo anteriormente en el sector hidrocarburos[284].

Tampoco dispuso el Decreto-Ley de 2015 que los operadores existentes al momento de su entrada en vigor o de los decretos mediante los cuales se declare un determinado mineral como estratégico debían migrar a las empresas mixtas, como también se dispuso en el sector hidrocarburos[285].

Sin embargo, producto de la práctica administrativa en el último mencionado sector extractivo y de la deficiente redacción de las disposiciones transitorias del Decreto-Ley de 2015, lo que se infiere es que fue esa la intención de este texto jurídico.

Es así como se afirma que los permisos ambientales otorgados previamente a proyectos mineros que se encuentren en ejecución al momento de entrar el vigor el Decreto-Ley de 2015, mantienen su vigencia y se entenderán transferidos a las empresas mixtas a las que se les asigne la continuidad de la ejecución del proyecto, siempre y cuando no se modifique de manera sustancial el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales tales permisos se otorgaron[286].

Se le atribuye al Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico o la empresa que este designe, la competencia para asumir las medidas necesarias para garantizar la continuidad de las actividades primarias que realizaban los operadores mineros, una vez producida la toma de posesión de los bienes y el control de las operaciones relativas a las actividades reservadas[287].

Finalmente, se instruye a las oficinas de registro público correspondientes que deberán dejar constancia de la extinción de las concesiones o de cualquier otro título o derecho minero, estampando la

284 A. R. Brewer-Carías, (2011: pp. 47-54).

285 A. R. Brewer-Carías, (2018: pp. 242-243).

286 Disposición Transitoria Primera del Decreto-Ley de 2015.

287 Disposición Transitoria Segunda del Decreto-Ley de 2015.

respectiva nota marginal, de oficio o a solicitud del Ministerio de Desarrollo Minero Ecológico[288].

Como se puede observar, las disposiciones transitorias dan por sentado lo que las normas permanentes que establecieron el nuevo régimen no señalaron tan claramente; que los antiguos títulos habilitantes que reconocían derechos mineros debían extinguirse anticipadamente al producirse la reserva del mineral, como consecuencia de su declaración como estratégico, lo que irremediablemente condujo al surgimiento de la responsabilidad del Estado en los términos en que fue anteriormente señalado.

VII. LAS CONCESIONES EN LA LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026

El 2026 comenzó con la sustitución de las autoridades que ejercen el Poder Ejecutivo, estimulado por influencias externas a la vida nacional, lo que sirvió para fomentar tanto modificaciones reales como aparentes, en la política de intervención del Estado en el ámbito económico.

Entre ellas, el Poder Legislativo efectuó la reforma parcial de la regulación minera, derogando expresamente la Ley de Minas de 1999 y el Decreto-Ley de 2015, aunque sin mencionar al Reglamento de 2001, por lo que éste quedará vigente -mientras no sea modificado- en aquello que no contravenga la Ley Orgánica de Minas de 2026[289], que se comentará en lo concerniente al objeto de este trabajo.

7.1. El régimen de los recursos mineros

Conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Constitución, el legislador ratificó que la República es la propietaria de manera exclusiva de los yacimientos mineros que se encuentran en el territorio nacional, con independencia de su clase y naturaleza. Éstos se consideran como bienes públicos del dominio público[290], correspondiendo al Ejecutivo Nacional a través del ministerio competente en la materia, la administración y gestión de los recursos minerales[291].

---

288 Disposición Transitoria Sexta del Decreto-Ley de 2015.

289 Ley (G. O. N° 7.020, 16/04/2026).

290 V. Hernández-Mendible, (2025: pp. 519-560).

291 Artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de Minas.

7.2. La actividad extractiva minera

El legislador comienza por definir a la minería como una actividad económica, que se realiza para la explotación o extracción de minerales y otros materiales susceptibles de explotación por técnicas mineras, que están en el suelo o subsuelo y se encuentran en yacimientos naturales o artificiales[292].

La actividad minera en función del tipo de extracción se divide en minería metalúrgica, minería de cantera y construcción, minería energética, minería de materia industrial y minería de gemas preciosas[293].

Las actividades mineras comprenden las actividades primarias, conexas y auxiliares a la minería[294].

Las actividades primarias consisten en los procesos orientados a la investigación, detección, delimitación geométrica y volumétrica de yacimientos minerales, la obtención de éstos y comprenden las fases de la prospección, la exploración, la explotación, la producción, el arranque y el acarreo en las minas y los yacimientos[295].

Las actividades conexas son los procesos complementarios que añaden valor a los minerales, facilitan su gestión y comercialización. Estas comprenden las actividades destinadas al procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, transporte, circulación y comercialización de los minerales[296].

Las actividades auxiliares son los procesos complementarios necesarios para el desarrollo de la actividad minera, de contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, que consisten en la elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos[297].

El legislador estableció que no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería, las siguientes: la contratación y la prestación de

---

292 Artículo 8.13 de la Ley Orgánica de Minas.

293 Artículo 8.13 de la Ley Orgánica de Minas.

294 Artículo 8.4 de la Ley Orgánica de Minas.

295 Artículos 8.3 y 42 de la Ley Orgánica de Minas.

296 Artículos 8.2 y 56 de la Ley Orgánica de Minas.

297 Artículos 8.1 y 56 de la Ley Orgánica de Minas.

«servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas»[298].

7.3. Los niveles de la actividad minera

La actividad minera se puede realizar en niveles de gran escala, mediana y pequeña, en función de la producción racional y sostenible, así como del área determinada para realizar cada una[299].

El Ministerio del ramo minero deberá tomar en cuenta las inversiones iniciales, sus características, la dimensión del yacimiento y del mineral a ser explotado.

El Ejecutivo Nacional regulará las características, los requisitos, las condiciones de los proyectos mineros, el otorgamiento y la renovación de los títulos habilitantes, las prohibiciones y los procedimientos, relacionados a la gran escala, mediana o pequeña minería.

Los proyectos mineros en sus distintos niveles pueden ser financiados por entidades bancarias y el mercado de valores, así como mediante financiación pública o privada, conforme a las políticas que establezca el Ministerio del ramo minero.

7.3.1. La gran minería

La Ley considera que la gran minería es la actividad que realizan las personas naturales o jurídicas, dentro de un área establecida para uso minero y que no puede exceder el máximo establecido en la Ley, debiendo tener una capacidad de procesamiento de material primario, mayor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas diarias[300].

7.3.2. La mediana minería

La mediana minería es el nivel de producción realizado por personas naturales o jurídicas, mediante el uso mixto de mano de obra y capital, dentro de un área «que no podrá exceder de seis (6) unidades parcelarias (3.078 ha) y con una capacidad de arranque y acarreo de material minero mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas y menor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas por día»[301].

---

298 Artículo 59 de la Ley Orgánica de Minas.

299 Artículo 79 de la Ley Orgánica de Minas.

300 Artículo 82 de la Ley Orgánica de Minas.

301 Artículo 81 de la Ley Orgánica de Minas.

7.3.3. La pequeña minería

La pequeña minería es el nivel de producción racional y sostenible, que llevan a cabo las personas naturales o jurídicas para la realización de la actividad primaria, en un área establecida para uso minero, que no puede exceder de veinticinco hectáreas (25 ha), con una capacidad de procesamiento que no sea inferior a una (1) y no mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas diarias de material[302].

Los derechos de explotación de la pequeña minería se otorgan mediante la licencia minera, que por constituir un título administrativo habilitante precario, no confiere derechos reales y por tanto, no puede ser enajenado, ni gravado, ni arrendado, ni traspasado, ni cedido.

La licencia minera deberá establecer las condiciones mediante las cuales se llevará a cabo la actividad, de conformidad con la Ley y tendrá una duración que no excederá de diez (10) años, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

Esta podrá prorrogarse a solicitud del titular de los derechos, por periodos sucesivos no mayores de cinco (5) años, sin que las prórrogas puedan exceder el período originalmente otorgado.

7.4. Los operadores mineros

Los operadores son las personas naturales o jurídicas que obtienen los títulos habilitantes que les otorgan los derechos para realizar las actividades mineras[303]. Estos pueden ser[304]:

7.4.1. Las empresas del sector público

Se consideran empresas del sector público o empresas públicas[305], las que se mencionan a continuación:

a) Las empresas de la exclusiva propiedad de la República[306].

Las empresas de la exclusiva propiedad de la República son empresas del Estado, que tienen su régimen jurídico establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública[307].

---

302 Artículo 80 de la Ley Orgánica de Minas.

303 Artículo 8.14 de la Ley Orgánica de Minas.

304 Artículo 5 de la Ley Orgánica de Minas.

305 A.R. Brewer-Carías, (1981); J. Caballero, (1982).

306 Artículo 5.1 de la Ley Orgánica de Minas.

307 Artículos 103 al 109 de la Ley Orgánica de Administración Pública.

b) Las empresas filiales de aquellas empresas que sean de la exclusiva propiedad de la República[308].

Igualmente, las empresas filiales también son empresas del Estado y se rigen por lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

c) Las empresas en las cuales la República u otros entes públicos tengan una participación accionarial superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, son otra manifestación de las empresas del Estado[309], que la Ley Orgánica de Minas calificada como «empresas mixtas mineras»[310] y por tanto se encuentran sometidas a las siguientes particularidades.

Las empresas mixtas mineras tendrán como accionistas a la República o cualquier ente público y a personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se asocien para su constitución, una vez que se haya expedido el decreto presidencial en que se autorice su creación y en el que se especifique la denominación, el objeto, el domicilio, la determinación del órgano o ente de adscripción y la composición accionaria de su capital social[311].

Estas empresas adquieren personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva y estatutos sociales, en el registro mercantil que corresponda al lugar en que establecen su domicilio. El expediente mercantil deberá contener un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial donde aparezca publicado el decreto que autorice su creación[312].

Las empresas mixtas mineras en el desarrollo de sus actividades se regirán por lo establecido en la Ley, el Código de Comercio y en las demás disposiciones que les sean aplicables[313].

Las personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras que sean socios en una empresa mixta minera no pueden ceder, enajenar o traspasar sus propias acciones, sin la autorización previa del Ministerio con competencia en materia de minas, que la otorgará en el supuesto que

---

308 Artículo 5.1 de la Ley Orgánica de Minas.

309 Artículo 103 de la Ley Orgánica de Administración Pública.

310 J. Araujo-Juárez, (2008: pp. 191-241); V. Hernández-Mendible, (2021a: pp. 409-429).

311 Artículos 5.2 y 75 de la Ley Orgánica de Minas.

312 Artículo 75 de la Ley Orgánica de Minas

313 Artículo 75 de la Ley Orgánica de Minas.

considere conveniente mantener la asociación, a los fines estratégicos del Estado[314].

Le corresponde al Ejecutivo Nacional establecer los lineamientos que deben orientar la gestión de las empresas mixtas mineras, teniendo en consideración el tipo de mineral a explotar y el área asignada para tal fin[315].

7.4.2. Las empresas del sector privado

Son empresas del sector privado, tanto aquellas cuyo capital social es absolutamente privado, como aquellas mixtas o que constituyen participaciones público-privadas corporativas o institucionales, en las cuales predomina el capital y la inversión privada, con relación a la pública. Entre ellas se pueden mencionar:

a) Las empresas en las cuales la República u otros entes públicos tengan una participación accionarial minoritaria de su capital social, siempre que hayan sido autorizadas por el Estado[316].

Estas también son una modalidad de empresa mixta, pues el capital social es público y privado, siendo mayoritario este último y estando sometidas en su régimen jurídico a la Ley, el Código de Comercio y las demás normas aplicables.

b) Las empresas privadas que el Estado habilite para operar conforme al ordenamiento jurídico[317].

Las empresas privadas se rigen preeminentemente por los códigos civil y mercantil, así como por la regulación sectorial del mercado de valores, cuando cotizan en la bolsa. Adicionalmente se encuentran sometidas al régimen jurídico minero, cuando se desempeñan como operadores en este sector económico.

c) Las brigadas mineras las integran grupos de mineros artesanales, que hayan sido registradas y obtenido la habilitación administrativa[318].

Las brigadas mineras son asociaciones constituidas por personas naturales que realizan la actividad de minería artesanal, una vez que soliciten y obtengan la licencia minera del Ministerio, con la finalidad de

---

314 Artículo 78 de la Ley Orgánica de Minas.

315 Artículo 75 de la Ley Orgánica de Minas.

316 Artículo 5.3 de la Ley Orgánica de Minas.

317 Artículo 5.4 de la Ley Orgánica de Minas.

318 Artículo 5.5 de la Ley Orgánica de Minas.

realizar actividades de pequeña minería de manera organizada en un área específica, para el aprovechamiento racional y económicamente rentable, que deben tener un impacto favorable en la satisfacción de las necesidades de la comunidad[319].

Estas asociaciones adquieren personalidad jurídica una vez que se protocoliza su acta constitutiva en el registro público, del lugar donde se realizará la actividad minera autorizada y tendrán una duración inicial de 6 años a partir de la expedición de la licencia minera y podrán ser prorrogadas en periodos sucesivos que no excedan los 3 años, hasta alcanzar un máximo de 6 años[320].

Las brigadas mineras registradas podrán obtener estímulos tributarios (exoneración total o parcial del pago de impuestos nacionales), el financiamiento (instituciones del sector bancario y del mercado de valores, así como de personas públicas y privadas) y la capacitación (formación mediante cursos que promuevan la conservación ecológica y el mejor aprovechamiento en la extracción de los minerales)[321].

7.4.3. Las personas naturales

Las personas naturales que aspiren a realizar la minería artesanal, de manera individual[322].

La minería artesanal consiste en una actividad de nivel personal y directa en «la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana, que posean una licencia minera»[323].

La realización de esta actividad estará exenta de la obligación de solicitar la guía de circulación para el mineral oro, dentro de los límites cuantitativos que establezca el Ejecutivo Nacional, que en ningún caso podrán superar los treinta gramos de peso bruto.

---

319 Artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica de Minas.

320 Artículo 85 de la Ley Orgánica de Minas.

321 Artículo 87 de la Ley Orgánica de Minas.

322 Artículo 5.6 de la Ley Orgánica de Minas.

323 Artículo 83 de la Ley Orgánica de Minas.

7.5. Los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes[324] son los actos jurídicos (ámbito formal), de carácter temporal (ámbito estacional), expedidos por la autoridad administrativa competente (ámbito subjetivo) para realizar las actividades mineras (ámbito material), que se otorgan a los operadores para que realicen éstas, dentro de los límites geográficos determinados (ámbito espacial), de conformidad con el ordenamiento jurídico (ámbito normativo)[325].

En esencia la Ley redujo los títulos habilitantes a tres: la concesión, el contrato y la licencia.

7.5.1. La concesión

La concesión es el título administrativo de naturaleza contractual -así ha sido históricamente, como se expone en la primera parte de este trabajo- por medio del cual la República otorga derechos exclusivos a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que pretenden realizar las actividades de exploración, explotación y comercialización de los recursos minerales que yacen en un área determinada y dentro del espacio geográfico delimitado en el referido contrato[326].

Este contrato que regula las actividades primarias de exploración y explotación otorga derechos reales, pero no transfiere la propiedad de los yacimientos o del suelo en que se encuentran los minerales y puede contener la indicación de los permisos que se otorgarán para el ejercicio de las actividades mineras objeto del mismo[327].

No obstante, el titulo administrativo concesional puede ser objeto de tráfico jurídico y en consecuencia es susceptible que se constituya hipoteca sobre él o se realicen otros negocios jurídicos autorizados conforme a la Ley y a lo que disponga el Ejecutivo Nacional[328].

En efecto, estos títulos pueden ser transferidos, previa autorización del Ministerio, luego de constatar que la concesión no se encuentra dentro de un supuesto declarado de seguridad nacional, que no existe una incapacidad

---

324 V. Hernández-Mendible, (2021b: pp. 275-310).

325 Artículo 27 de la Ley Orgánica de Minas.

326 Artículos 8.5 y 61 de la Ley Orgánica de Minas.

327 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Minas.

328 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Minas.

técnica financiera del potencial beneficiario de la transferencia, que el derecho a transferir no esté en estado de caducidad, o cuando se evidencien elementos de convicción que indiquen operaciones de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo o delincuencia organizada[329].

Cuando el operador minero titular de la concesión sea una empresa pública, la República podrá autorizarla a que produzca la subrogación total o parcial del contrato de concesión a un tercero, sea éste de naturaleza pública o privada[330].

Siguiendo la tradición, el legislador considera que el contrato de concesión es indivisible y los actos jurídicos que puedan afectarlo, no pueden alterar su indivisibilidad. En razón de ello, los traspasos parciales no producen ningún efecto respecto al Estado, con excepción de aquellos que versen sobre el derecho proindiviso de los cotitulares, en cuyo caso los cesionarios serán solidariamente responsables del pago de la totalidad de los impuestos y por el incumplimiento de las restantes obligaciones contenidas en el contrato[331].

El procedimiento administrativo de otorgamiento del título administrativo de concesión minera se inicia con una solicitud del interesado efectuada al Ministerio competente, la cual deberá llenar los requisitos previstos en la Ley.

Una vez instruido el procedimiento éste puede finalizar sin decisión expresa, lo que conduce a la presunción de rechazo de la petición[332] o con un acto administrativo expreso, que se materializa en una resolución de rechazo o aprobación de la solicitud, debiendo en este último supuesto publicarse en Gaceta Oficial[333].

Esta publicación da inicio al lapso, para que los interesados que se consideren afectados en sus derechos presenten su oposición.

En el caso de no producirse ésta o rechazada expresamente la misma, el Ministro con competencia en materia de minas suscribirá el contrato de concesión minera, con sujeción a la Ley[334].

---

329 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Minas.

330 Artículo 61 de la Ley Orgánica de Minas.

331 Artículo 67 de la Ley Orgánica de Minas.

332 Artículo 63 de la Ley Orgánica de Minas.

333 Artículo 64 de la Ley Orgánica de Minas.

334 Artículo 64 de la Ley Orgánica de Minas.

El plazo del contrato de concesión no deberá exceder de 30 años, que se computarán a partir de la publicación en Gaceta Oficial y si lo solicitase el concesionario, eventualmente podrá prorrogarse por dos periodos sucesivos, que en ningún caso deberán superar 10 años cada uno[335].

La solicitud de prórroga deberá resolverse expresamente en el plazo establecido en la Ley, pero en caso de que se produzca la resolución administrativa y no sea notificada «se entenderá otorgada la prórroga»[336].

Las concesiones mineras se extinguirán en los siguientes supuestos[337]:

1. Por el vencimiento del término para el cual fueron otorgadas, sin necesidad de pronunciamiento alguno.

2. Por renuncia escrita que haga el operador titular del derecho minero, ante el Ministerio con competencia en materia de minas.

3. Por la declaratoria expresa de caducidad de la concesión, en los supuestos establecidos en la Ley[338].

4. Por revocatoria realizada por la autoridad administrativa competente. Las causales de revocación que se encuentran taxativamente establecidas en la Ley son las siguientes[339]:

1. Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en esta Ley.

2. Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en esta Ley.

3. La paralización injustificada de la explotación por el lapso de seis (6) meses.

4. La falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de las obligaciones pecuniarias, tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución

335 Artículo 65 de la Ley Orgánica de Minas.

336 Artículo 65 de la Ley Orgánica de Minas.

337 Artículo 68 de la Ley Orgánica de Minas.

338 A diferencia de la legislación derogada, la Ley Orgánica de Minas no contempla los supuestos que producen la caducidad de la concesión minera.

339 Esta norma tiene su origen en el artículo 98 de la derogada Ley de Minas de 1999, que contenía los supuestos allí señalados, como causales de caducidad de las concesiones y que se diferenciaban de las causales de caducidad de las autorizaciones de explotación, que estaban previstas en el artículo 99 de la misma Ley.

correspondiente, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.

5. Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, económico y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables.

6. El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República.

7. Incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en esta Ley.

8. Cualquier otra causal expresamente prevista en el contrato minero o en la habilitación respectiva[340].

Aunque no lo menciona el legislador, las concesiones mineras también se extinguen cuando el órgano jurisdiccional competente, expida la sentencia declaratoria de nulidad de la misma, por contrariedad a Derecho[341].

La extinción de la concesión minera, por cualquier motivo, no libera al operador concesionario, de las obligaciones que se hayan causado hasta el momento de la extinción.

7.5.2. El contrato

Se debe destacar que el contrato, como título administrativo habilitante para realizar las actividades mineras, se encuentra regulado de manera confusa e incompleta.

Lo primero, porque la Ley no contiene ninguna definición que oriente sobre qué se debe considerar como contrato minero, como sí lo hace con los otros dos títulos habilitantes, valga decir, la concesión minera y la licencia minera.

A ello se agrega que la concesión minera también constituye un acto jurídico de naturaleza contractual y que ambas figuras contienen «disposiciones comunes» que pretenden caracterizarlos, para distinguirlos de la licencia minera y de otros contratos públicos.

---

340 Artículo 69 de la Ley Orgánica de Minas.

341 Artículo 259 de la Constitución.

Cabe sumar a lo anterior, que el uso de la denominación es impreciso, pues en ocasiones se emplea la expresión contrato[342], en otras, contrato minero[343] o contrato de operación minera[344].

En segundo lugar, la regulación luce incompleta porque un contrato de tal importancia para el desarrollo de la actividad económica minera, que durante la historia republicana siempre ha estado publificada, no puede estar contemplado en unas pocas normas relevantes de la Ley Orgánica de Minas, por demás, de una manera tan amplia en su regulación, que lo único que se puede deducir de ella es que se trata de un contrato público especial.

En efecto se trata de un contrato público, porque desde el punto de vista subjetivo, una de las partes contratantes puede tener personalidad jurídica pública, aunque no se excluye expresamente a las personas jurídicas privadas que instrumentalmente utilizan la República y los demás entes públicos; en el plano material, los negocios jurídicos que comprenden son las actividades económicas mineras; y en perspectiva normativa tienen un régimen jurídico singular de derecho público, que brinda un amplio espacio para la aplicación de los principios de libertad de contratación y negociación prevalentes en el derecho privado.

Bajo estas premisas se puede sostener que el contrato minero es el título administrativo, distinto de la concesión, a través del cual la República establece con los operadores titulares de derechos mineros, el régimen de ejercicio de éstos y las obligaciones que surgen de esta relación jurídica, que se encuentra sujeto a las disposiciones de la Ley y a aquellas que establezca el Ejecutivo Nacional.

Todo ello tiene fundamento en la disposición que establece que el aprovechamiento de los recursos minerales se efectuará mediante los negocios jurídicos fundamentados en la libertad contractual[345] y el equilibrio económico financiero[346] que debe preservarse durante la vigencia del contrato[347], garantizando la rentabilidad de la actividad para el Estado venezolano, así como el equilibrio entre esta renta y el impacto en el ambiente y los ecosistemas.

---

342 Artículos 71 y 93 de la Ley Orgánica de Minas.

343 Artículos 8.14, 60, 71 y 72 de la Ley Orgánica de Minas.

344 Artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas.

345 Artículo 6 de la Ley Orgánica de Minas.

346 L. Rodríguez, (2021).

347 Artículos 6 y 71 de la Ley Orgánica de Minas.

El legislador condiciona los contratos de operaciones mineras que tengan por objeto el desarrollo de proyectos de minería a gran escala, a que sean remitidos para su revisión a la Procuraduría General de la República[348]. No queda claro desde el punto de vista procedimental, la oportunidad en que debe efectuarse tal remisión, si debe hacerse antes de la suscripción o de iniciar la ejecución de actividades; y desde una perspectiva funcional, tampoco queda claro si producto de la revisión que haga el órgano asesor de la República puede formular observaciones, proponer modificaciones o debe expresar su aprobación o rechazo a la suscripción o a la ejecución, con fundamento en el ordenamiento jurídico[349]. Tal como está redacta la norma, parece que la remisión a la Procuraduría es meramente informativa, así que tocará esperar como desarrolla esta disposición el reglamento.

En este orden de ideas, hay que tener presente que en los supuestos que los contratos mineros hayan sido suscritos y se produzcan modificaciones de naturaleza tributaria que afecten negativamente las cláusulas económicas, el Ejecutivo Nacional deberá realizar los ajustes que correspondan y sean necesarios, para restablecer el equilibrio económico que mantendrían las partes, de no haberse producido dichas modificaciones[350].

Tanto las empresas de exclusiva propiedad de la República como sus empresas filiales que sean operadores titulares de derechos mineros pueden suscribir contratos de operaciones mineras con los particulares, para desarrollar actividades primarias, sin que ello suponga la cesión del título minero. Estos contratos de operaciones mineras deben ser autorizados por el Ministro con competencia en materia de minas[351].

---

348 Artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas.

349 Cabe aclarar que esta remisión no guarda una clara relación con los contratos de interés público nacional, con las convenciones que afecten directa o indirectamente intereses patrimoniales de la República o con la inclusión de cláusulas arbitrales, pues incluso estás últimas fueron expresamente excluidas por el artículo 9 de la Ley Orgánica de Minas, de cumplir con lo establecido en los artículos 12 y 13 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. G. O. N° 6.220, (15/03/2016).

350 Artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas.

351 Artículo 71 de la Ley Orgánica de Minas.

Los contratos mineros se encuentran sometidos a las mismas condiciones que los contratos de concesión, en lo concerniente a la posible transferencia a terceros, según fue analizado en el punto anterior[352].

Finalmente se debe tener presente una disposición común a todos los contratos para realizar actividades primarias en la minería, que reconoce la posibilidad de ofrecer y establecer ventajas especiales a favor de la República, teniendo en cuenta, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, así como las condiciones ambientales y socioculturales[353].

7.5.3. La licencia

La licencia minera es el título administrativo que autoriza a las personas naturales o jurídicas, para realizar las actividades mineras que en él se indiquen[354], valga decir, la minería artesanal, la pequeña minería o en pequeña escala y la mediana minería, así como las actividades conexas y auxiliares, con las excepciones que dispone la Ley.

Para el ejercicio de las actividades primarias a la minería en pequeña escala es necesaria la obtención de una licencia minera, que se considera un título administrativo de carácter precario, por lo que no confiere derechos reales y no puede ser enajenada, ni gravada, ni arrendada, ni traspasada, ni cedida[355].

Para el ejercicio de las actividades conexas o auxiliares a la minería se requerirá una licencia expedida por el Ministerio con competencia en materia de minas, la cual se encuentra sujeta al pago de una tarifa[356].

Los operadores que vayan a realizar actividades mineras de exploración y extracción de mediana o gran minería, que requieran ejecutar alguna de las actividades conexas o auxiliares a los fines de cumplir con su plan de desarrollo y explotación, no requerirán licencia de actividades conexas o auxiliares[357].

La licencia minera está sometida al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y a los requisitos previstos por el Ejecutivo Nacional.

---

352 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Minas.

353 Artículo 93 de la Ley Orgánica de Minas.

354 Artículo 8.9 de la Ley Orgánica de Minas.

355 Artículo 80 de la Ley Orgánica de Minas.

356 Artículo 58 de la Ley Orgánica de Minas.

357 Artículo 58 de la Ley Orgánica de Minas.

7.6. La reserva de los minerales estratégicos

Con fundamento en el artículo 302 de la Constitución, el legislador dispuso que el Estado podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería y de los minerales declarados como estratégicos[358].

El Ejecutivo Nacional podrá declarar como minerales estratégicos, aquellos que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional. Esta declaración no excluye la posibilidad de que puedan ser objeto de aprovechamiento conforme a la Ley, salvo que exista o se establezca una reserva a favor del Estado.

Por tanto, en el caso de que un recurso mineral que se encuentra otorgado a los operadores titulares de derechos mineros para su explotación sea declarado estratégico, éstos podrán continuar ejercicio los derechos adquiridos y efectuando la comercialización, de conformidad con la Ley y en condiciones que no podrán ser inferiores a las establecidas en las concesiones, los contratos y las licencias correspondientes[359].

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El sector minero ha experimentado una transformación en su regulación reconociendo nuevas formas de explotación de los minerales propiedad del Estado y suprimiendo algunas de las tradicionalmente existentes, pero tiene la particularidad de someter toda esta actividad económica a los controles *ex ante* y *ex post* de carácter administrativo, ambientales y de ordenación del territorio, que debe soportar el ejercicio de la iniciativa privada cuando participa en la realización de una actividad económica que se encuentra intensamente regulada, en virtud de razones de orden y seguridad, protección del ambiente, utilidad pública e interés social, contempladas en la respectiva ley.

De la misma manera que sucedió con el oro, el régimen jurídico de la actividad carbonífera implicó una modificación normativa, institucional y de gestión, donde la regulación general y tradicional pasó a ser supletoria de la nueva regulación, que adquirió un rol principal como fuente de derecho minero con respecto a estos minerales.

---

358 Artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas.

359 Artículo 34 de la Ley Orgánica de Minas.

Este nuevo régimen llevaba a una aplicación directa e inmediata, respecto a los operadores mineros que aspiraban *ex novo* participar en el sector del oro y del carbón, quienes debían hacerlo mediante la asociación público-privada institucional con el Estado en las empresas mixtas, que serían de titularidad predominante estatal.

Respecto a los operadores mineros que estaban realizando actividades primarias al momento de la declaración del oro y del carbón como minerales estratégicos debían respetarse sus derechos adquiridos, conforme lo establece la Constitución y se deriva del régimen jurídico anterior, pero al proceder a aplicarles el nuevo régimen como sucedió -conforme lo evidenciaba la práctica administrativa imperante en ese momento-, se produjo la extinción de los antiguos títulos habilitantes y el Estado tenía que asumir su responsabilidad por los daños y perjuicios que pudo causarle a los titulares de tales derechos.

El escenario planteado proyectó una notable inseguridad jurídica y un desestímulo para lograr el objetivo que perseguía la reforma jurídica, que era la captación de nueva inversión privada en la modalidad de asociación público-privada institucional, a los fines de desarrollar las actividades primarias sobre los minerales del oro y el carbón; pues nada garantizaba que luego de efectuar la inversión conforme a este nuevo orden jurídico, el Estado no procedería nuevamente a reformar el marco regulatorio con efecto retroactivo respecto de sus nuevos socios.

Estas reformas supusieron que las concesiones del dominio público minero tendiesen a desaparecer del contexto jurídico nacional, al menos con respecto a la exploración y explotación de los yacimientos que contenían minerales que el Estado calificaba como estratégicos, en cuyo caso quedaban sustraídos del régimen jurídico general y pasaban a tener un régimen especial.

La reforma introducida en la Ley Orgánica de Minas conserva categorías históricas del régimen jurídico minero nacional; suprime aspectos que espantaban la inversión privada en este sector económico; e innova parcialmente, en lo relacionado con los títulos administrativos habilitantes que requieren tantos los operadores públicos como privados, que pretenden incursionar en la actividad económica minera.

Es así como la licencia minera será el título habilitante para la gestión minera de menor calado; las concesiones mineras y los contratos mineros serán los títulos habilitantes que requerirán una especial regulación reglamentaria, por estar relacionados con las actividades mineras de mayor

nivel y que por lo tanto demandan mejor regulación y mayor seguridad jurídica, para estimular la inversión nacional e internacional que tanto necesita el país en este momento.

.

DÉCIMA PARTE

LOS PRINCIPIOS DE LA REVERSIÓN EN LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, CON ESEPCIAL REFERENCIA A LAS CONCESIONES MINERAS, EN LA TRADICCIÓN LEGISLATIVA

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

La Orgánica de Minas de 2026 (*Gaceta Oficial* No. 7.020 de 16 abril 2026), contrariamente a la tradición legislativa reguladora de la institución de reversión en las concesiones mineras, ha establecido una deficiente regulación, refiriéndose a la misma solo en forma indirecta, al establecer:

Primero, en el artículo 31 de la Ley, la obligación de los titulares de derechos mineros, entre ellos de los concesionarios, de "mantener y conservar los sistemas, estructuras y recursos necesarios para la extracción, acarreo, logística y procesamiento de minerales," "en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el lapso de duración de los derechos y de su posible prórroga."

Y *segundo,* que "el Estado venezolano determinará los sistemas, estructuras y recursos que pasarán en plena propiedad a la República,

libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, a la extinción de los derechos, cualquiera sea la causa de la misma."

Esta norma, sin duda imprecisa, no establece obligación alguna en forma directa de que los bienes y recursos afectos a la concesión para la realización de la actividad minera, deben ser revertidos al Estado, sino que "el Estado determinará," sin decir ni cuándo ni cómo, es decir, sin decir qué órgano del Estado es el encargado de ejecutar la norma, ni si esa determinación ha de hacerse mediante ley, decreto, resolución o en el texto mismo de los contratos de concesión respectivos,

Esto implica, entonces, que solo en la forma que determine el Estado operaría la consecuencia de la reversión que es la prevista en el artículo 32 de la Ley, que por lo demás, solo atribuye al Ministerio con competencia en materia de minas, que debe establecer "las formalidades concernientes a la *recepción* de los bienes a que se refiere esta Ley," a pasar de que "esta Ley" no establece directamente qué bienes deben revertirse, y cuáles son los *bienes no reversibles* a los que se aplica la previsión del artículo 31 cuando indica que "aquellos sistemas, estructuras y recursos que no pasen en plena propiedad a la República, deberán ser dispuestos de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable."

Ante estas fallas regulatorias, estimamos de interés referirnos a la institución de la reversión en las concesiones administrativas, tal como se fue conformando en el ordenamiento jurídico venezolano, de acuerdo con la siguiente lógica: En virtud de que el derecho otorgado al concesionario mediante la concesión es para realizar una actividad que ha sido previamente reservada por ley al Estado, una vez que la concesión termina, el derecho otorgado también se extingue, pudiendo el Estado, en consecuencia, decidir continuar realizando directamente la actividad reservada mediante sus órganos o entes, o proceder a otorgar una nueva concesión a un nuevo concesionario.

En cualquier caso, al extinguirse la concesión, y a efectos de asegurar la continuación de las operaciones, las leyes o, en muchos casos, los contratos de concesión han establecido esta figura de la reversión, previendo que una vez que la concesión expire o se extinga, todos los bienes adquiridos o utilizados por el concesionario para cumplir la actividad reservada que fue concedida y es el objeto de la concesión, deben

ser obligatoriamente transferidos al Estado, en plena propiedad, libre de toda carga, sin compensación.[1]

I. LA REVERSIÓN EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

1. La institución de la reversión en relación con las concesiones administrativas

Tal como lo hemos expresado en otro lugar,[2] la reversión de bienes en el derecho venezolano es una de las formas de extinción de la propiedad privada, esencialmente vinculada a las concesiones administrativas[3]. A través de las mismas, como se ha dicho, el Estado otorga a los particulares el derecho para la realización de actividades que se han reservado al mismo, como son la exploración y explotación mineras, y que conllevan la explotación de bienes del dominio público, como son los yacimientos mineros.

Por tanto, la figura de la reversión de bienes como forma de extinción de la propiedad privada, tiene aplicación en un contexto en el que exista una reserva de actividades al Estado o bienes declarados como del dominio

---

[1] Véase: Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras," en *Revista de derecho tributario* No. 147, Julio-Septiembre 2015, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Legis, Caracas 2015, pp19-58; y en *Estudios de derecho público en homenaje al Prof Horacio Cassinelli Muñoz* (Alicia Rodríguez Galusso, Coordinadora), Universiad Católica del Uruguay, Montevideo 2016, pp. 27-66.

[2] Véase Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras," en *Revista de derecho tributario* No. 147, Julio-Septiembre 2015, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Legis, Caracas 2015, pp. 19-58.

[3] La reversión en las concesiones administrativas consiste en que "una vez terminada la concesión, el concesionario debe traspasar los bienes afectados a la concesión al Estado, sin indemnización; y el fundamento de esta institución se considera que está en la naturaleza misma de la concesión: mediante ella, el Estado traspasa al particular concesionario, un privilegio para realizar una actividad de que aquél generalmente se ha reservado para sí, y la compensación por haber ejercido ese privilegio en base a un acto del Estado es que al concluir la concesión, reviertan a él todos los bienes afectos a la concesión." Véase Allan R. Brewer-Carías, "Adquisición de la propiedad privada por el Estado en el derecho venezolano," en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo VI: Propiedad y expropiación, Instituto de Derecho Público UCV, Caracas 1979, página 26.

público, y concesiones de explotación de dichas actividades reservadas o de los bienes del dominio público cuya explotación o uso es otorgada a un concesionario.

Al constituir la reversión una forma de extinción de la propiedad privada del concesionario, en la misma incide la garantía constitucional de la propiedad, y en consecuencia, su necesaria regulación mediante ley (principio de reserva legal), con la posibilidad expresa de su inclusión en las cláusulas del contrato de concesión. De ello se deriva, además, que la reversión tiene que ser objeto de una interpretación restrictiva en su aplicación práctica, abarcando únicamente los bienes sin los cuales los derechos otorgados en concesión no pueden ser ejercidos por el Estado que los retoma.

De lo anterior resulta,[4] que la reserva al Estado de una actividad es el elemento primordial en la comprensión del alcance del principio de la reversión, siendo la causa misma de su existencia. Por ello, al extinguirse la concesión, el derecho otorgado al particular para ejercerla también se extingue, y nuevamente es el Estado quien, en virtud de la reserva, ostenta el derecho de ejecutar la actividad, el que puede realizarla. En tal sentido, la reversión supone el traslado de todos aquellos bienes que son imprescindibles para que, en caso de que sea factible, se pueda continuar llevando a cabo la actividad reservada, ya sea directamente por el Estado o mediante el otorgamiento de una nueva concesión a un particular.

Por ello, la institución de la reversión es una figura propia de las concesiones administrativas, la cual, por tanto, se aplica a todo tipo de concesiones (de servicios públicos, de obra pública o de explotación de bienes del dominio público, por ejemplo), y consiste en "la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o servicio y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de esa obra o servicio, una vez extinguida la concesión;"[5] en el entendido de que los bienes que revierten al Estado son solamente aquellos afectados a la realización de las actividades reservadas al Estado que constituyen el objeto de la concesión.

---

4 Allan R. Brewer-Carías, "El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras," en *Revista de derecho tributario* No. 147, Julio-Septiembre 2015, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Legis, Caracas 2015, pp. 19-58.

5 Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila,* Caracas 2003, p. 95.

Esta institución, como se ha observado en la doctrina nacional, siguiendo al profesor Eduardo García de Enterría,[6] fue tradicionalmente considerada como una regla general en el derecho administrativo que incluso se consideraba que se encontraba "implícita en el contrato de concesión, al operarse su extinción por vencimiento del plazo, caducidad o rescate." Sin embargo, en el derecho administrativo contemporáneo esa tesis tradicional se considera como una "doctrina jurídica superada" estando en la actualidad la reversión regulada solo y expresamente, sea en las disposiciones legales sectoriales específicas, aplicables a determinadas concesiones, o sea en las propias cláusulas de los contratos de concesión.[7] Esta es, por lo demás, la orientación general de la doctrina del derecho administrativo contemporánea, expuesta por ejemplo en Latinoamérica por el profesor Juan Carlos Cassagne.[8]

2. La institución de la reversión en jurisprudencia venezolana

Las características generales de la institución de la reversión antes referidas han sido confirmadas en términos generales, por la jurisprudencia sentada por la antigua Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, la Sala

---

6 Véase Eduardo García de Enterría, *"*El dogma de la reversión de las concesiones*", en Dos Estudios sobre la Usucapión en Derecho Administrativo,* Tecnos, Madrid, 1974, pp. 14-78. Este autor escribió que "En la terminología propia de la dogmática del negocio jurídico la conclusión es que en el Derecho español la reversión no es un elemento esencial, ni siquiera natural de la concesión, sino simplemente accidental, es decir, procede únicamente en caso de pacto expreso (por supuesto, sin perjuicio de las especies de concesión cuya regulación general establece la regla de la reversión; en supuestos concretos)" pp. 73-74

7 Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila,* Caracas 2003, p. 95.

8 Dice Cassagne: "El origen de la reversión que se conectaba con el desarrollo de la figura contractual de la concesión de obra pública, donde constituía una cláusula política destinada a resguardar la propiedad de la corona, ha sido actualmente superado sosteniéndose que, en definitiva, no es otra cosa que una cláusula económica. / En rigor, la reversión de los bienes del concesionario *no puede considerarse una cláusula implícita del contrato de concesión […], ya que la voluntad de perder el dominio no se presum*e (como en general la renuncia de derechos) y toda cláusula de renuncia al derecho de propiedad es de interpretación restrictiva." Véase Juan Carlos CASSAGNE, *Tratado de derecho administrativo*, Séptima edición actualizada, Lexis Nexis,Tomo II, Buenos Aires, p. 418. Consultado en: http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/Cassagne,%20Juan%20C%20-%20Derecho%20Administrativo%20T%20II.pdf En el mismo sentido, véase Miguel S. Marienhof, *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo. III-B, Abeledo Perrot, Buenos Aires 1970, pág. 638.)

Político Administrativa de la misma, en sentencia de 12 de diciembre de 1963 se refirió al fundamento de la reversión en materia de concesiones argumentando que al ser "la actividad del Estado permanente," la reversión, al extinguirse la concesión, es lo que asegura "la continuidad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario." De ello derivó la Corte que la reversión es "una expectativa de derecho a favor de la Nación, que sólo se materializa al fin del término de la concesión, que alcanza sólo las obras permanentes que en ese momento existiesen en las áreas concedidas y que no afecta sin embargo el derecho que tienen los concesionarios, durante la vigencia de la misma, de hacer en dichas áreas todas las construcciones, modificaciones y demoliciones que puedan ser más convenientes a los intereses de la explotación."[9]

Con base en la misma argumentación, en la sentencia de la Corte Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia de 3 de diciembre de 1974 dictada al decidir la acción de nulidad por inconstitucionalidad intentada contra la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971,[10] la Corte, estimó que el principio de que al extinguirse la concesión "los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna," deriva del hecho de que como la actividad del Estado es permanente, ha sido también supuesto y admitido, por tal razón, la continuidad de la actividad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario, la cual pasará directamente al Estado." [11]

Ello implica, como lo sostuvo la misma antigua Corte Suprema en su decisión, que la "finalidad original" de la reversión es que "los bienes empleados en la explotación" que son los que se hayan afectos al objeto de la concesión, deben restituirse "sin reserva alguna," razón por la cual "se ha aceptado la reversión, cuya finalidad original es mantener sin interrupción la explotación." En dicha sentencia, la Corte resolvió sobre la pretensión de los impugnantes de que sólo los "bienes inmuebles" eran los sometidos a reversión, indicando que los bienes sujetos a reversión comprenden "todo lo que se haya adscrito a la explotación con destino fijo y permanente y para hacerla realizable."

---

9 Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en *Gaceta Oficial* Nº 27.344 de 15 de enero de 1964, p. 203.336; y en *Gaceta Forense* Nº 42, Caracas 1963, pp. 469-473.

10 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 29.577 de 6 de agosto de 1971.

11 La sentencia se publicó en *Gaceta Oficial* Nº 1718 Extra de 20 de enero de 1975.

La Corte, al analizar las normas de la Ley sobre Bienes afectos a Reversión, objeto de la impugnación, concluyó que en las mismas se hallaban:

> "circunscritas al propósito original perseguido al otorgarse la concesión, o sea, que al final de ellas, las tierras, instalaciones y equipos y demás bienes afectos a la explotación, pasarán al Estado sin indemnización alguna, para que quedara asegurada la vida de la concesión y pudiera la Nación reasumirla en condiciones que permitan la adecuada actividad de una gestión pública."

La Corte Suprema incluso destacó, como parte importante de los principios de la reversión y su regulación en la Ley que había sido impugnada, el hecho de que respecto de los bienes no reversibles, los concesionarios tenían, en dicho caso, la prerrogativa de poder probar la situación de los mismos como bienes no sujetos a reversión antes de que el Estado procediera a realizar la adquisición del bien al momento de la extinción de las concesiones.[12] Es decir, que sólo los bienes que el concesionario ha afectado a la realización de las actividades que son el objeto de la concesión son los que están sujetos a reversión, por lo que frente a cualquier pretensión del Estado de revertir bienes que no son de los afectos al desarrollo del objeto de la concesión, el concesionario siempre tiene derecho a probar que no es un bien afecto al objeto de la misma y que por tanto, no es un bien reversible.

De todo lo anteriormente expuesto, y resumiendo lo expresado por la doctrina nacional, se puede decir entonces que la reversión en las concesiones administrativas, responde a las siguientes notas características: *primero*, que se trata de una institución vinculada al régimen de las concesiones administrativas mediante las cuales el Estado otorga a un particular el derecho o privilegio de realizar una actividad que está reservada al Estado; *segundo*, que opera al finalizar el término de duración de la concesión (por cualquier causa, entre otras, en caso de rescate anticipado); *tercero*, que como el derecho concedido regresa al Estado, la reversión tiene por objeto asegurar el mantenimiento sin interrupción de la actividad concedida al extinguirse la concesión; *cuarto*, que por tanto, la misma se refiere exclusivamente a los bienes afectos a la concesión, es decir, aquellos destinados esencialmente o necesarios para continuar con la realización de la actividad concedida; *quinto*, implica que el concesionario debe transferir al Estado los bienes afectos al objeto de la concesión, es

[12] *Idem,* pp. 19-23.

decir, destinados a la actividad concedida; y *sexto*, que dicha trasferencia se debe producir sin que sea necesario pago alguno de indemnización de parte del Estado al concesionario (salvo lo que resulte aplicable cuando se trata por ejemplo, de un rescate anticipado de la concesión[13]). A lo anterior hay que agregar, como *séptima* característica, tal como se explica más adelante, que la transferencia de los bienes afectos a la concesión por vía de reversión sin pago de indemnización, no opera respecto de los bienes que el concesionario no hubiere amortizado totalmente durante el plazo de la concesión.

3. El ámbito de los bienes reversibles en las concesiones administrativas

En cuanto al alcance y sentido de la reversión en las concesiones administrativas, debe indicarse que al terminar la concesión por expiración del lapso de duración convenido (y además, por cualquier otra causa), dos tipos de bienes revierten al Estado: primero, los bienes del dominio público o de propiedad del Estado que se afectaron al desarrollo del objeto de la concesión, que deben devolverse al Estado junto con el derecho concedido u otorgado al concesionario; y segundo, los bienes que éste haya incorporado al desarrollo de las actividades objeto de la concesión para ejecutar dicho derecho concedido,[14] que también deben transferirse al

---

[13] El artículo 53 de la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de Venezuela de 1999, establece que en los casos de rescate anticipado de las concesiones por causa de utilidad o interés público, "procederá la indemnización integral del concesionario, incluyendo la retribución que dejare de percibir por el tiempo que reste para la terminación de la concesión," debiendo establecerse en el pliego de condiciones de la concesión, "los elementos o criterios que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario." *Gaceta Oficial* Nº 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

[14] Sobre esta situación dual, Roberto Dromi ha expresado en relación con la figura de la reversión en el derecho administrativo argentino, que si bien "los bienes estatales deben ser restituidos al Estado concedente, salvo disposición en contrario," en cambio "los bienes particulares del concesionario afectados a la prestación del servicio, si las partes no estipulan cuál será el destino de ellos al extinguirse el contrato, seguirán perteneciendo al concesionario," agregando que "No obstante, generalmente se pacta que esos bienes, al extinguirse la concesión, pasarán al dominio del Estado concedente con o sin indemnización en favor del concesionario." Sobre esta figura, sin embargo, advierte Dromi que "es común que se denomine a esto "reversión" de cosas o bienes del contratista al Estado. Ahora bien, como los bienes aludidos nunca fueron del Estado, se presta a confusión decir que se revertirán a él. Por ello es más propio decir transferencia de bienes del contratante al Estado." Véase Roberto Dromi *Tratado de Derecho Administrativo,* consultado en

Estado.[15] En el primer caso de bienes que siendo del Estado quedaron afectos al derecho concedido, es decir, a la concesión para ser utilizados por el concesionario, concluida la concesión, el Estado los recupera totalmente junto con la reversión del derecho concedido.[16]

---

http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRA-TADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf/419922716/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf

15 Es por ello que, Esteban Arimany Lamoglia indica que el fenómeno de la reversión se produce al extinguirse la concesión, con dos significados bien distintos: "a) Por un lado, dicho fenómeno designa la idea de vuelta a la Administración del derecho al ejercicio del servicio que hasta entonces había ostentado el gestor del mismo, consolidándolo de este modo con la titularidad última que, en todo momento, aquélla retuvo; es, en definitiva, lo que podríamos denominar la reversión del título habilitante para el desarrollo de la actividad concedida. b) Por otro lado, bajo el mismo concepto de reversión, se alude al fenómeno traslativo, desde el concesionario a la Administración, de los derechos que el primero ostentó, durante todo el período concesional, sobre los elementos materiales adscritos a la explotación." Véase Esteban Arimany Lamoglia, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Bosch Barcelona 1980, pp. 6-7. De la misma manera lo señala Ismael Mata, para quien el concepto de la reversión es utilizado para referirse a dos situaciones diferentes: "1º El regreso a la Administración de la explotación del servicio, es decir, el retorno del ejercicio, ya que la titularidad siempre estuvo en cabeza del Estado. 2º En segundo lugar, por reversión se entiende la transferencia al Estado de los bienes afectados a la explotación, en oportunidad de la extinción del título." Véase Ismael Mata, "Régimen de los bienes en la concesión de servicios públicos," en *Contratos Administrativos*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Editorial Ciencias de la Administración, División de Estudios Administrativos, Buenos Aires, 1999, pp. 296. Para el autor, sin embargo, cuando se trata de bienes aportados por el concesionario, "…carece de sentido expresar que revierten al Estado porque nunca le pertenecieron; lo correcto es decir que debe operarse su transferencia o cesión a favor del Estado". En este mismo sentido se pronuncia Miguel Marienhoff en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, pp. 632 y ss., para quien a pesar de que gramaticalmente se acepta la *reversión* para hablar también de las cosas o bienes del *cocontratante* que al finalizar la concesión han de pasar al dominio del Estado, lo propio es hablar de *transferencia*,

16 Véase por ejemplo lo indicado por Diego José Vera Jurado, "El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público, en *Revista de Administración Pública,* Nº 109. Madrid, Enero-abril 1986, pp. 18 y sig. En relación con esto, en estricto sentido, como lo señaló Carretero Pérez: "Los bienes que la Administración afecta a la explotación, sean de dominio público o de propiedad privada de la Administración, estos bienes son de la Administración y no revierten, sino que cesa la posesión del concesionario, que debe devolverlos sin derecho a indemnizaciónestos." Véase Carretero Pérez, "La expropiación forzosa de concesiones,*"* en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, Nº 10, 1956, p 83.

En el segundo caso, según se establezca en la ley que regula la materia o en el contrato de concesión, también deben traspasarse al Estado concedente – esta vez en concepto de reversión *stricto sensu* – los bienes adquiridos o construidos y utilizados por el concesionario y que han estado afectados a la actividad objeto de la concesión (es decir, del derecho concedido y que el Estado recupera), a los efectos de que, como antes se dijo, pueda asegurarse, si es el caso, que la Administración del Estado pueda continuar realizando directa o indirectamente la actividad concedida.[17]

La reversión, por tanto, solo opera sobre estos bienes afectos a la actividad objeto de la concesión (por ejemplo, la explotación de una obra pública, la prestación de un servicio público, o la explotación de un bien del dominio público), que son los que permiten al Estado, si es el caso, poder continuar realizando la actividad concedida,[18] y sin los cuales la

---

17 Como también lo indica Gladis Vásquez Franco al referirse a la concesión de servicio público, "la reversión lleva consigo la obligación para el concesionario de entregar a la Administración concedente los bienes (obras instalaciones y demás elementos materiales) afectos al servicio, en las condiciones previstas en el clausulado concesional, de modo gratuito y en estado de conservación y funcionamiento adecuados, que permitan la continuidad del servicio. En el momento de la reversión la Administración ejerce el derecho de retorno y también el de recuperación, en relación con los bienes afectos al servicio concedido, que regresan a la esfera administrativa." Véase Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, p. 130. Por su parte, sobre la reversión al Estado de los bienes afectos a la concesión de servicio público véase también Marçal Justen Filho, *Teoria Geral das concessiões de serviço público*, Dialética, Sao Paulo, 2003, p. 569; y sobre los bienes afectos a la concesión de bienes de dominio público, véase Rafael Fernández Acevedo, *Las concesiones administrativas de domino público*, Thomson Civitas, Madrid 2007, pp. 419-420; y sobre la reversión de los bienes afectos a la explotación de la obra pública en los casos de concesiones de obra pública véase: Alberto Ruiz Ojeda, *La Concesión de Obra Pública*, Thompson Civitas, 2006, p. 719.

18 Como lo ha señalado Fernando Garrido Falla, esos bienes que revierten son aquellos es que "están de tal manera afectos a la concesión, que forman parte sustancial de ella" de tal forma, que "al finalizar el plazo por el que la concesión fue otorgada, tales bienes revierten a la "Administración concedente, precisamente por la misma razón de asegurar la continuidad del servicio, bien a cargo de la Administración (mediante explotación directa) o de nuevo concesionario." Véase Fernando Garrido Falla, "Efectos económicos de la caducidad de las concesiones administrativas," en *Revista de Administración Pública*, Nº 45, Madrid 1964, pp. -235 – 237. Es la misma distinción que recoge Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, p. 235

misma no podría continuar realizándose. [19] Esos son los bienes reversibles en las concesiones administrativas, por lo que en consecuencia, la reversión no opera respecto de bienes del concesionario que se destinen a otras actividades distintas a las que son el objeto específico de la concesión, que son los bienes propios no reversibles en las concesiones administrativas.

Conforme a lo anterior, por ejemplo, en materia de concesiones mineras, la reversión no opera respecto de bienes destinados a todas las otras actividades que puede desarrollar el concesionario que sean distintas a las que se refieren a la exploración y explotación de los minerales concedidos, los cuales, por tanto, son bienes no reversibles pues no son necesarios para que - si es el caso -, el Estado pueda seguir realizando la actividad de exploración y explotación concedida. Entre estos bienes no reversibles por estar destinados a otras actividades distintas de las que son objeto de la concesión minera, estarían por ejemplo, los bienes destinados a las actividades de manufactura o transformación industrial del mineral extraído que pueda realizar el concesionario. Ello es así, por supuesto, siempre que dichas actividades no hayan sido específicamente declaradas

---

[19] En tal sentido la Procuraduría General de la República en Dictamen emitido en 1972 sostuvo que siendo que "…la finalidad que se persigue con el otorgamiento de las concesiones es la prestación de una actividad que corresponde a la Administración," de allí "la preocupación de que los bienes afectos a las concesiones [al terminar las mismas] pasen a propiedad del Estado, porque sin ellos no se podría continuar prestando el servicio." *Véase* Dictamen Nº 324, A.E. de 8 de marzo de 1972 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas1984, pp. 142 y ss. En el mismo sentido, Carlos García Soto ha señalado que con la reversión, por ejemplo, en las concesiones de servicio público, lo que se persigue es que al término del plazo de la concesión, el servicio "que el concesionario venía prestando siga operativo," para lo cual "es necesario que ciertos bienes afectos a la concesión no sean separados de ésta, sino que se mantengan a su servicio," por ser "indispensables para que la prestación sea viable," y para que la Administración pueda continuar explotándolo. Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila,* Caracas 2003, pp. 96, 99. En el mismo sentido puede consultarse a Manuel Rachadell, "Aspectos financieros de las concesiones," en Alfredo Romero Mendoza, (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000, p. 89; y Miguel Mónaco, "Destino de las Cláusulas de Reversión Incluidas en las Antiguas Concesiones para la Prestación de Servicios de Telecomunicación ante la Ley Orgánica de Telecomunicaciones," en la obra colectiva *Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Temas de Derecho Administrativo*, Vol. II, Colección Libros Homenaje del Tribunal Supremo de Justicia, Nº 7, Caracas, 2002, pp. 127.

como parte de las actividades reservadas al Estado, y por ello, que hayan sido objeto de la concesión.

Ahora bien, por lo que se refiere a los bienes reversibles, es decir, a los destinados a la realización de las actividades objeto de la concesión, y que el concesionario debe adquirir o construir, se estima que conforme al término de duración de la concesión que se establezca en el contrato de concesión, para el momento en que fenezca y se efectúe la reversión, el concesionario ya debe haber recuperado en forma total la inversión que tuvo que realizar. De lo contrario, en virtud del principio del equilibrio económico de los contratos administrativos o contratos del Estado,[20] ello podría generar para el concesionario, el derecho de solicitar se le indemnice por la parte no amortizada de los bienes en cuestión.[21] Lo anterior puede considerarse como un principio bien arraigado en el derecho administrativo venezolano, el cual incluso ha sido recogido en el derecho positivo, en concreto, en la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de Venezuela de 1999,[22] que excluye la aplicación del principio de la reversión de los bienes afectos por el concesionario a la obra o al servicio de que se trate, cuando los mismos "no hubieren podido ser totalmente amortizados" durante el plazo de la concesión (art. 48). En estos casos de bienes sujetos a reversión que no han sido completamente amortizados, en virtud del principio del equilibrio económico del contrato, para que ocurra su transferencia, el Estado tiene que cancelar al concesionario el monto equivalente a lo que faltase para la amortización.

Sobre esto, Manuel Rachadell ha observado, al analizar los aspectos financieros de las concesiones, que el tema del establecimiento del plazo de las concesiones está relacionado con el del tiempo de amortización de las inversiones que deba realizar el concesionario, particularmente en relación con los bienes afectos a la concesión y que están sujetos a reversión, de manera que cuando ésta opere al finalizar el plazo de la

---

20 Véase sobre el principio, Allan R. Brewer-Carías, "Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la Teoría del Hecho del Príncipe", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Año XIII, Nº 65, Contraloría General de la República, Caracas 1972, pp. 86-93.

21 Véase en este sentido lo expresado por Miguel Marienhoff en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, pp. 634 y ss.

22 *Gaceta Oficial* Nº 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

misma, las inversiones hayan sido debidamente amortizadas. Este principio que apunta hacia un beneficio del concesionario, observó Rachadell:

> "se pauta en el último aparte de la Disposición Transitoria Decimoctava [de la Constitución de 1999] al disponer que "La ley establecerá en las concesiones de servicios públicos, la utilidad para el concesionario o concesionaria y el financiamiento de las inversiones estrictamente vinculadas a la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones que la autoridad competente considere razonables y apruebe en cada caso". Esta norma, que no tiene la naturaleza de disposición transitoria, lo que quiso decir es que la estructura de los precios o contraprestaciones que perciban los concesionarios de los usuarios o del ente concedente debe incluir tanto la utilidad como las sumas necesarias para la amortización de las inversiones que hagan aquéllos, las cuales deben limitarse estrictamente a las vinculadas a (con) la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones de los servicios que se convengan."[23]

Agregó Rachadell en su comentario que "En definitiva, en la Disposición Transitoria se consagra, con menor amplitud, el mismo principio que aparecía en el artículo 38 del Decreto – Ley de 1994, y que fue suprimido en la reforma de 1999, conforme al cual: "El régimen económico financiero de la concesión debe permitir al concesionario la obtención de ingresos suficientes para que, en el plazo de la concesión, pueda cubrir los costos y obtener una remuneración justa y equitativa**.**" [24]

En conclusión, al extinguirse una concesión administrativa, según se establezca en la ley o en las cláusulas del contrato, la reversión solo opera en relación con los bienes afectados específicamente al desarrollo de la actividad que es el objeto de la concesión, de manera que si es el caso, el Estado pueda continuar realizándola utilizando dichos bienes. Esos bienes, que son los bienes reversibles, son los que el concesionario deben transferir a la Administración libres de gravamen,[25] siempre que hubiesen sido

---

[23] Véase Manuel Rachadell, "Aspectos financieros de las concesiones", en Alfredo Romero Mendoza (Coord.), *Régimen Legal de las Concesiones Públicas. Aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 71-72.

[24] *Idem*, p. 72.

[25] Véase por ejemplo en Venezuela, Allan R. Brewer-Carías, "Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano" en la obra Allan

amortizados por el concesionario. Todos los otros bienes del concesionario, en general, se consideran como bienes no reversibles.

4. Los principios relativos a la distinción entre bienes reversibles y no reversibles

De todo lo anteriormente expuesto resulta que el otorgamiento de una concesión administrativa a través de la cual se permite a un concesionario la realización de una actividad o explotación reservada al Estado, implica, en principio, la necesidad de establecer la empresa que prestará el servicio o explotará el objeto de la concesión, a cuyo efecto debe proceder a instalar, organizar y poner en funcionamiento los medios materiales y técnicos precisos para ello. Ese conjunto de bienes que son esenciales para cumplir con el objeto de la concesión son, como se ha dicho, los bienes sujetos a reversión en las concesiones administrativas.

Además de esos bienes, por supuesto, el concesionario puede adquirir y utilizar otros bienes distintos, destinados a actividades conexas, que no son el objeto de la concesión, y que por tanto, no están sujetos a reversión. En relación con esta distinción entre los diversos bienes que puede tener el concesionario, Carlos García Soto ha indicado que:

> "La reversión implica una entrega gratuita de bienes, libres de gravámenes, porque, mediante ella, sólo se entregarán aquellos que ya hayan sido amortizados y sean indispensables para la gestión del servicio; son los llamados de retorno. Los bienes propios del concesionario y no indispensables para la prestación de la obra o servicio, y por ello no afectos a la reversión no pueden pasar a manos de la Administración, y aquellos útiles a la reversión, más no indispensables deben ser pagados mediante indemnización por parte de la Administración."[26]

En el régimen de las concesiones administrativas se distinguen, como se ha dicho, en general, dos tipos de bienes en posesión de los

---

R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Tomo VI, Caracas1979, pp. 17-45. Dicho trabajo también se publicó en *Revista de Control Fiscal*, Nº 94, Contraloría General de la República, Caracas 1979, pp. 61-84; y el libro: *Seminario Internacional sobre Derecho Urbano*, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Cali 1994, pp. 191-245.

[26] Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila,* Caracas 2003, p. 97.

concesionarios: los bienes reversibles y los bienes no reversibles, teniendo en cuenta la afectación o no de los mismos a la realización del objeto de la concesión. Es en tal sentido que por ejemplo, Esteban Arimany Lamoglia ha distinguido los siguientes bienes generalmente involucrados en una concesión administrativa:

> "Primero, están una serie de bienes "necesarios para el desarrollo de la actividad concedida, que la Administración exige y el particular se compromete a aportar. Forman parte integrante de la concesión y están afectos al servicio público [o a la explotación del derecho concedido objeto de la concesión], siguiendo el régimen exorbitante propio de esta clase de bienes."
>
> Segundo, están los bienes que "el concesionario suele incorporar voluntariamente a la empresa por él creada, bienes que no son necesarios ni útiles para la prestación del servicio [o la explotación del derecho concedido] […] aunque de algún modo pueden complementarlo." Este tipo de bienes "no forman parte integrante de la concesión, no pueden considerarse afectos a la misma, por lo cual su régimen será siempre el común. De igual modo, nunca están sujetos a reversión, la Administración - si está interesada en ellos - sólo puede adquirirlos mediando el consentimiento de su titular."
>
> Tercero, está un tercer grupo que está integrado por una serie de bienes, "útiles para la explotación, que el concesionario incorpora voluntariamente con vistas a la mejor prestación del servicio o [explotación del derecho concedido], excediéndose de sus obligaciones contractuales. […] Es dudoso que este tipo de bienes deba considerarse como afecto a la concesión con el régimen privilegiado que tal situación comporta"[27].

De esta clasificación, Lamoglia concluyó considerando que entre los bienes utilizados "de algún modo en la explotación de un servicio concedido, se encuentra un grupo - sin duda el más importante - de incorporación obligatoria para el [concesionario] y afecto indefectiblemente a la concesión" que son los indicados en primer lugar, que son los bienes reversibles, en el sentido de que "sólo dentro del mismo se da la sujeción a reversión."[28] Se trata, en efecto, de los bienes afectos al objeto de la concesión, que son los necesarios, para la realización de las

---

[27] Véase Esteban Arimany Lamoglia, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Bosch Barcelona 1980, pp. 53-54.

[28] *Idem*, p. 55.

actividades inherentes a dicho objeto, como por ejemplo, la prestación del servicio público, la explotación de una obra pública, o a la explotación de un yacimiento minero.

En el mismo sentido fue que André de Laubadère estableció en materia de concesiones administrativas y en relación con el tema de la reversión, la clásica distinción entre los siguientes bienes: "1) *biens demeurant la propriété du concessionnaire*, 2) *biens de retour,* y 3) *biens de reprise;*"[29] la cual fue en general seguida por toda la doctrina francesa.[30]

Conforme a esta clasificación, que en todo caso, conforme a lo explicado por de Laubadère debe establecerse en las cláusulas del contrato (*cahier des charges*), los primeros (bienes propios) son los bienes no reversibles, que son los adquiridos por el concesionario, que "no son parte integral de la explotación," es decir, que no están afectados al objeto de la concesión. Los mismos permanecen en la propiedad del concesionario y solo podrían ser adquiridos por la autoridad concedente, mediando una indemnización. Los segundos (*biens de retour*) son los bienes reversibles, que son todos aquellos que son "parte integral de la concesión," generalmente de carácter inmobiliario, afectados por el concesionario a la realización del objeto de la misma, por ejemplo, para la prestación del servicio, para la explotación de la obra pública o para la explotación del

---

29 Véase André de Laubadère*, Traité des contrats administrattifs,* Librairie Général de Droit et de Jurisprudence*,* Tomo III, Paris 1956, pp. 211-202.

30 Véase en el mismo sentido, más recientemente, lo expuesto por Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Philippe Terneyre, siguiendo la misma distinción, así: "1º Bienes de retorno [*biens de retour*] son aquellos que, en virtud del pliego de condiciones [*Cahier de charges*], deben volver obligatoria y gratuitamente a la autoridad delegante al término del contrato.// En virtud de ese retorno obligatorio, estos bienes son considerados ab inicio como propiedad de la persona pública delegante. Tales bienes pueden formar parte del dominio público si cumplen las condiciones exigidas al efecto; si no, pasan a formar parte del dominio privado del delegante. // 2º Son *bienes de recuperación [biens de reprise*] aquellos con respecto a los cuales el contrato solo prevé una recuperación facultativa a la cual podrá proceder el delegante, si lo quiere, mediando indemnización. Mientras la recuperación no tenga lugar, esos bienes son propiedad del delegatario; no pueden pues formar parte del dominio público. // 3º Una última categoría consiste en los bienes propios del delegatario: los inmuebles que ha construido o adquirido con sus propios fondos. Estos bienes son de su propiedad: no forman parte del dominio público". Véase Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Philippe Terneyre, *Droit administratif des biens*, 5ª edición, Col. Précis de Droit Public et Science Politique, Dalloz, Paris 2008, p.108.

bien del dominio público concedido, y que son los bienes necesarios o imprescindibles para la continuación de la actividad concedida.

Estos bienes pasan a la Administración sin pago de indemnización alguna al finalizar la concesión; y ello precisamente, según lo explicado por de Laubadère, es lo que los distingue de la tercera categoría (*biens de reprise),* que son aquellos bienes de propiedad del concesionario, que por su utilidad relacionada con la actividad concedida, la Administración puede decidir adquirir, mediando una indemnización.[31]

Este es el sentido, además, de lo establecido, por ejemplo, en la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de 1999 que regula las concesiones de obras públicas o de servicios públicos, al disponer en el artículo 48, el principio de que la reversión opera respecto de los bienes "afectos a la obra o al servicio"; y en el artículo 60, al distinguir entre los bienes reversibles y no reversibles, en dichas concesiones de obra pública o de servicios públicos, siendo los bienes reversibles los "que por cualquier título adquiera el concesionario para ser destinados a la concesión" o que se "incorporen o sean afectados a las obras"; mientras que los bienes no reversibles son "las obras, instalaciones o bienes

---

31 André de Laubadère, *Traité des contrats administrattifs*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Tomo III, Paris 1956, pp. 211-222. La distinción formulada por de Laubadère también influyó, por ejemplo, en la doctrina en la doctrina española. Así, por ejemplo, Fernando Garrido Falla distinguió entre "1. Bienes reversibles (*biens de retour*), es decir, aquellos que por estar afectados al objeto de la concesión deben pasar a ser propiedad de la Administración concedente una vez que expire el plazo concesional.; 2. Bienes accesorios o de reversión indemnizable (*biens de reprise*), aquellos que, por su utilidad para la explotación del servicio, son de reversión facultativa para la Administración, pero debiendo pagar su precio al concesionario […].y 3. Bienes de propiedad del concesionario: aquellos que no forman parte de los dos grupos anteriores." Véase Fernando Garrido Falla, "Efectos económicos de la caducidad de las concesiones administrativas," en *Revista de Administración Pública*, Nº 45, Madrid 1964, pp. 235-237. Es la misma distinción que recoge Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, 143-144. Por su parte, Eduardo García de Enterría, aparte de los bienes que son del concesionario y son no reversibles, distinguió otras dos categorías de bienes: primero, "los bienes que por estar afectos al servicio deben ser entregados gratuitamente a la Administración concedente (*biens de retour*), salvo en el caso de que no hayan podido ser totalmente amortizados," y segundo, "aquellos otros que por su utilidad para el servicio puedan revertir a la Administración, previo pago de su precio al concesionario (*biens de reprise*)" Véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Décimoquinta edición, Thompson Reuters-Civitas, Madrid 2011, p. 791

que por no estar afectados a la concesión permanecerán en el patrimonio del concesionario."[32]

La clasificación antes mencionada, por otra parte, fue adoptada en Venezuela por la Procuraduría General de la Republica, como órgano de asesoría jurídica de la Republica. La Procuraduría, en efecto, luego de admitir que la reversión en la concesiones, "puede ser total o parcial, esto es, del conjunto de bienes (obras, instalaciones y demás elementos materiales) afectados al servicio, o solamente de determinados bienes especificados en las cláusulas de la concesión," [33] precisó que para la determinación de los bienes reversibles "se requiere de una *cuidadosa distinción entre los diferentes bienes"* adoptando para ello, el mismo criterio seguido por la doctrina francesa, de bienes reversibles (*biens de retour*), que pasan al Estado sin compensación; y bienes no reversibles (*biens de reprise;* y *biens propres*) que solo pueden ser adquiridos por el Estado mediando indemnización, así:

> "1. Bienes reversibles (biens de retour), es decir aquellos que deben pasar a ser propiedad de la autoridad concedente una vez extinguida la concesión.
>
> Pertenecen a este grupo, en primer lugar, las obras e instalaciones que el concesionario se obligó a construir, los bienes aportados por el concesionario o adquiridos por cualquier título, de derecho público -expropiación- o de derecho privado (compraventa), necesarias o imprescindibles al funcionamiento del servicios público concedido.
>
> Otro grupo estará constituido, por aquellas dependencias del dominio del Estado que fueron puestas a disposición del concesionario; éstos, más que objeto de reversión propiamente dicha, son bienes en que simplemente cesa la ocupación del concesionario, por el carácter de accesoriedad y que, en consecuencia, deben revertirse a la autoridad concedente.
>
> 2. Bienes de rescate (biens de reprise), aquellos que, tratándose de una reversión total, a juicio de la autoridad concedente, son útiles para

---

[32] Véase Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones, en *Gaceta Oficial* Nº 5.394 Extraordinario, de 25 de octubre de 1999, artículos 48 y 60.

[33] *Véase* Dictamen Nº 325, de 22 de octubre de 1981 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas1984, pp. 164 y ss. En este mismo sentido véase Rafael Badell Madrid, *Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela*, Caracas 2002, pp. 271.

la explotación del servicio. En esta categoría, el elemento esencial y determinante es la idea de afectación al servicio público.

En materia de reversión rigen, como señala Villar Palasi (ob. Cit. P. 758) el principio de la unidad pertenencial, según el cual las obras e instalaciones objeto de la reversión, se delimitan por su afectación al servicio público de que se trate, así como el principio de unidad reversional, por el cual todos esos bienes, revierten a favor del beneficiario, sin posible división.

3. Bienes propiedad del concesionario (biens propes): aquellos bienes que no forman parte de los dos grupos anteriores, es decir, los bienes adquiridos por el concesionario que no forman parte integrante -por adscripción o por destino- de la explotación del servicio público. Tales bienes podrá adquirirlos la autoridad concedente, mediando una indemnización."[34].

Por tanto, conforme a lo antes expuesto, el signo común de todas las clasificaciones mencionadas, así como de la doctrina y jurisprudencia anotadas, es que los bienes reversibles en las concesiones administrativas son los bienes que al concluir el plazo de la concesión, están afectos al objeto de la misma, es decir, los bienes afectos a la ejecución de las actividades que constituyen el objeto del derecho concedido por la Administración al concesionario (que antes no tenía y que adquirió con la concesión), como por ejemplo, el derecho a explorar y explotar determinados yacimientos mineros, el derecho a prestar un determinado servicio público, o a aprovechar un determinado bien del dominio público. En este último caso de las concesiones mineras, el derecho concedido es, en efecto, la exploración y explotación de minerales, por lo que los bienes que revierten al Estado a título gratuito solo son aquellos que se encuentran afectados a dichas tareas de exploración y explotación de los yacimientos.

En ningún caso, por tanto, la reversión puede abarcar bienes que no estén afectos al objeto de la concesión otorgada o que el concesionario, por ejemplo, haya adquirido o construido durante el plazo de la concesión pero para ser destinados a actividades distintas a las que son objeto de la concesión administrativa, los cuales sin embargo pueden ser adquiridos por el Estado pero siempre mediando el pago de una indemnización.

---

34 *Idem*, pp. 164-165.

II. EL RÉGIMEN HISTÓRICO DE LA REVERSIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA

1. La tradición constitucional

La institución de la reversión tiene una larga tradición en Venezuela, habiéndose regulado desde el siglo pasado, incluso en la Constitución, aun cuando en forma parcial y limitada.

En tal sentido, el artículo 70 de la Constitución de 1947 estableció lo siguiente:

> "Art. 70. Las tierras adquiridas por nacionales o extranjeros en territorio venezolano y destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión."

Esta norma solo se refirió a la reversión de las "tierras adquiridas" y destinadas a la explotación de las concesiones, y específicamente, sólo de las concesiones mineras y de hidrocarburos reguladas en la Ley de Minas y en la Ley de Hidrocarburos.

Una disposición similar se recogió en la Constitución de 1961 en la cual se estableció que:

> "Art. 103. Las tierras con destino a la exploración y explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización, alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión."

Esta disposición no fue incluida en la Constitución de 1999, en la cual, sin embargo, se estableció la declaratoria general de que los yacimientos mineros y de hidrocarburos como bienes del dominio público, y por tanto, inalienables e imprescriptibles (art. 12).

2. El régimen en las leyes especiales

Aparte de las normas constitucionales, en el derecho venezolano, diversas leyes especiales destinadas a regular el régimen de las concesiones administrativas, también han incorporado en general disposiciones relativas al régimen de la reversión de bienes, y si bien en algunas de ellas se han establecido algunos principios, en general remiten a lo estipulado en el contrato de concesión. En relación con éstos, la cláusula de reversión se ha considerado como una cláusula obligatoria, en la cual debe regularse el

alcance de la obligación para el concesionario de transmitir al Estado, libre de todo gravamen y en forma gratuita, los bienes afectos a la actividad objeto de la concesión una vez que ésta se extingue por cualquier causa,[35] y siempre que los mismos hayan sido amortizados, lo que no abarca, por supuesto, los bienes que pueda haber adquirido o construido el concesionario destinados a otras actividades distintas a las que constituyen el objeto especifico de la concesión.

Fue así que en la tradición legal venezolana, el régimen de la reversión vinculado con las concesiones administrativas desde antaño se estableció en diversas leyes especiales, ya derogadas, como en la Ley de Ferrocarriles de 1956,[36] y la Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 1966,[37] Igualmente, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, reformada en 1989, entre las condiciones mínimas que debían contener los contratos de concesión de servicios públicos municipales y de exploración de bienes del Municipio, se previó "el traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa" (artículo 42.10).[38]

Por otra parte, más recientemente, con la antes mencionada Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de 1999,[39] contrariamente a lo que generalmente se había previsto en las leyes mencionadas, el régimen de la reversión dejó de tener una base legal o estatutaria, y pasó a ser un régimen exclusivamente

---

35 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Principios especiales y estipulaciones obligatorias en la contratación administrativa" en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Vol. II, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986, pp. 345-3789

36 El Artículo 9 de dicha Ley disponía que:. "En caso de concesiones extinguidas por vencimiento del término de su duración, la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna, todos los derechos concedidos y se hará propietaria de todas las obras, material rodante, construcciones e instalaciones efectuadas durante la concesión." Véase en *Gaceta Oficial* N° 25.425 de 7 de agosto de 1957. Sobre las cláusulas de reversión en las concesiones de servicio público, véase. *Doctrina PGR 1981*, Caracas, 1982, pp. 33–39; *Doctrina PGR 1972*, Caracas, 1973, p. 327.

37 En el artículo 92 de la Ley se previó que concluido el tiempo previsto para la concesión, "todas las obras que hubiere hecho el concesionario quedarán en beneficio de la Nación." Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.004 de 25 de enero de 1966.

38 *Gaceta Oficial* N° 4.107 Extra de 15 de mayo de 1989. Las disposiciones se eliminaron de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* Nº 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

39 *Gaceta Oficial* Nº 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

contractual, al disponer el artículo 48 de la misma que a efectos de la "reversión de obras y servicios," el contrato de concesión debe establecer el plazo de la concesión, las inversiones que debe realizar el concesionario, y además, indicar "los bienes que por estar afectos a la obra o al servicio de que se trate, revertirán al ente concedente, a menos que no hubieren podido ser totalmente amortizadas durante el mencionado plazo," de lo que resulta que son bienes no reversibles, todos aquellos bienes del concesionario que no estén afectos a la obra, servicio o explotación concedido.

La distinción deriva además, de las previsiones del artículo 60 de la misma Ley Orgánica al referirse a los "bienes incorporados a la concesión" y precisar, que "desde el momento de perfeccionarse el contrato de concesión, el concesionario tiene derecho al uso y goce de los bienes de dominio público o privado del ente concedente que sean destinados a la ejecución y desarrollo de las obras o servicios objeto de dicho contrato," agregando que "los bienes o derechos que por cualquier título adquiera el concesionario *para ser destinados a la concesión* pasarán a formar parte del dominio público desde que se incorporen o sean afectados a las obras, sea por adherencia o por destinación" quedando "a salvo las obras, instalaciones o bienes que por *no estar afectados a la concesión permanecerán en el patrimonio del concesionario* según lo establezca el respectivo contrato." Éstos últimos son precisamente los bienes no reversibles.

A continuación, en todo caso, nos referiremos al tema de la reversión en materia de concesiones administrativas, en particular en relación con el régimen derivado de la tradición constitucional, y con el establecido en las leyes de hidrocarburos y de minas.

3. La reversión en las concesiones de hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos de 1943[40] distinguió, en relación con las concesiones de hidrocarburos, cuatro clases de concesiones: de exploración y subsiguiente explotación (arts. 12 a 21); de explotación (arts. 22 a 27); de manufactura y refinación (arts. 28 a 31), y de transporte (arts. 32 a 37); habiendo establecido, en relación con cada una de ellas, la institución de la reversión; previsión que se estableció, por tanto, antes de que se estableciera la institución en el artículo 70 de la Constitución de 1947, en la siguiente forma:

---

40 La última reforma fue la de 29 de agosto de 1967. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1149 Extra. de 15 de septiembre de 1967.

> "Art. 80. La Nación readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido."

Sobre esta norma, y conforme el objeto de cada uno de las cuatro tipos de concesiones mencionadas (exploración, explotación, refinación o transporte), la Procuraduría General de la República estimo que para asegurar la explotabilidad por parte del Estado al terminar la concesión, "pasan al patrimonio nacional no solamente las parcelas (tierras) sino también las instalaciones permanentes, que son todos los bienes que forman parte integrante de la explotación del bien concedido."[41].

El alcance del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos posteriormente fue desarrollado, casi treinta años después, en la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971[42], que fue dictada antes de que se produjera la reversión de las concesiones de hidrocarburos que se habían otorgado en los años cuarenta, en la cual, en relación con los bienes reversibles en las concesiones de hidrocarburos, se enumeraron en su artículo 1º los siguientes bienes: "tierras, obras permanentes, incluyendo instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas; y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos" (dependiendo, por supuesto, del tipo de concesión de que se trate), incluyendo además, salvo prueba en contrario, "cualesquiera otros bienes corporales o incorporales adquiridos por los concesionarios."

El mencionado artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos fue objeto de interpretación por la antigua Corte Suprema de Justicia en 1974 al resolver sobre la impugnación de la Ley de Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971, precisando que la reversión sólo operaba sobre las tierras y las obras permanentes construidas en el área de

---

41 *Véase* Dictamen Nº 324, A.E. de 8 de marzo de 1972 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas, 1984, pp. 141.

42 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 29.577 del 6 de agosto 1971. Véase en general sobre esta Ley: Arístides Rengel-Romberg, "El derecho de reversión en la legislación de minas e hidrocarburos", en su libro: *Estudios jurídicos: estudios procesales, escritos periodísticos, pareceres jurídicos,* Academia de Ciencia Políticas y Sociales, Caracas 2003, pp. 283 y ss.

la concesión, destinadas a la explotación de la misma, es decir, afectas o con destino a las actividades objeto de la concesión.[43]

El dato esencial para calificar un bien como bien reversible ya para ese entonces era que formase "parte integral" de la concesión y que, por tanto, estuviese "destinado o afecto a los trabajos propios de los títulos concedidos," es decir, del objeto de la concesión, teniendo en cuenta, como se dijo, que la Ley de Hidrocarburos distinguía cuatro clases de concesiones (de exploración y subsiguiente explotación; de explotación; de manufactura y refinación; y de transporte de hidrocarburos).

Por tanto, en relación con los bienes del concesionario que estuviesen destinados a otras actividades distintas al objeto de la concesión, cualquiera que fuese el mismo, estipuladas incluso en el contrato de concesión como "ventajas especiales," los mismos debían considerarse como bienes no reversibles. La Ley de Hidrocarburos de 1943, en efecto, en el parágrafo único de su artículo 5º, al prever la facultad del Estado para *estipular* ventajas especiales para la Nación con el solicitante en el contrato de concesión, estableció que las mismas podían consistir, entre otras, en "la obligación por parte del solicitante, de manufacturar o refinar, por sí mismo o por terceros, en plantas situadas en el territorio nacional, todos los productos que explote o parte de ellos,"[44] siempre que la concesión no fuera, en sí misma, una concesión de manufactura y refinación. En esos casos, por ejemplo, si se tratase de una concesión de explotación, los bienes destinados a cumplir con las obligaciones estipuladas en las ventajas especiales en materia de manufactura o refinación, no podían considerarse como bienes reversibles, pues no estaban destinados al objeto de la concesión que era la explotación.

Sobre el tema de la reversión, en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026,[45] se la reguló en el artículo 43 indicándose que una vez que concluye la vigencia del contrato para el desarrollo de las actividades primarias,:

> "la empresa operadora deberá restituir los activos arrendados y transferir la propiedad, libre de cualquier gravamen, a la empresa de exclusiva propiedad de la República o sus filiales, de todos los bienes

---

43 La sentencia se publicó en *Gaceta Oficial* Nº 1718 Extra de 20 de enero de 1975.

44 Artículo 5º, parágrafo único de la Ley de Hidrocarburos de 13 de marzo de 1943. Semejantes previsiones estaban contenidas en las Leyes de 1922, 1925 y 1928 según refiere José Ramón Ayala en su obra *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Caracas, 1945, Tomo II, pp. 68

45 Véase en Gaceta Oficial No.6978 Extra e 31 enero 2026.

> incorporados, construidos o adquiridos durante la vigencia del contrato, incluidos todos los datos obtenidos, generados, procesados e interpretados, sin que esto genere obligación de pago o indemnización alguna."

En la misma orientación, entre las condiciones para la constitución de empresas mixtas para la explotación de hidrocarburos, en artículo 35.4 de la ley Orgánica establece:

> "4. La reversión o transferencia a la República de las tierras y obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integrante de ellas, así como los datos adquiridos, generados, procesados e interpretados y cualesquiera otros bienes obtenidos con destino a la realización de dichas actividades, sea cual fuere su naturaleza o título de adquisición, al extinguirse por cualquier causa los derechos otorgados."

A tal efecto la misma norma obliga a las empresas operadoras a conservar en buen estado los antes mencionados bienes, "para ser entregados en propiedad a la República, libre de gravámenes y sin indemnización alguna, de manera que se garantice la posibilidad de continuar las actividades, si fuere el caso, o su cesación con el menor daño económico y ambiental."

4. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1945

El régimen de la minería en Venezuela se consolidó con la sanción de la Ley de Minas de 1945, [46] en la cual se estableció el principio de que el Ejecutivo Nacional podía decretar la reserva de "la exploración y explotación de todas las sustancias" o minerales regulados en la Ley, o de alguna de ellas, en todo el territorio nacional o en determinadas zonas. En esos casos, dispuso el artículo 11 de la Ley que entonces no podían hacerse los "denuncios de las sustancias que hayan sido o fueren objeto de la reserva en los territorios o zonas que ella comprenda" pudiendo sólo otorgarse "concesiones respecto de tales reservas," que podían ser las concesiones de exploración y subsiguiente explotación, y las concesiones de explotación (art. 174). En la Ley de 1945, se incorporó la previsión que permite identificar la "explotación" con la acción de extraer las sustancias minerales de los yacimientos, al precisar, su artículo 23, que "se entiende que la concesión esta en *explotación* cuando se *estuvieren extrayendo de esta las sustancias* a que se refiere la presente Ley, o *haciéndose lo*

[46] Véase en *Gaceta Oficial* Nº 121 Extra. de 18 de enero de 1945.

necesario para lograr su extracción mediante las obras que según el caso fueren apropiadas a este fin."

En relación con dichas concesiones de explotación, la Ley de 1945 también reguló la reversión en relación con las mismas, disponiendo en su artículo 61 lo siguiente:

> "Artículo 61: La concesión que vuelva a poder del Estado pasa a éste libre de todo gravamen, y con todas las obras y demás mejoras permanentes que en ella hubiere, además de la maquinaria, útiles, enseres y materiales que se encuentren abandonados dentro del perímetro de la concesión.
>
> Parágrafo Único. Para los efectos de este artículo y del 53, el abandono de dichos elementos se considerará efectivo:
>
> 1º Por no efectuar su retiro antes de haber renunciado a la concesión;
>
> 2º Por no efectuar su retiro antes del vencimiento del plazo porque fue otorgada la concesión, y
>
> 3º Por no efectuar su retiro antes de que se *declare la caducidad a* que *se refiere el Artículo 55."*

De acuerdo con esta norma, lo que debía ser devuelto al Estado al extinguirse la concesión, era precisamente el derecho minero otorgado mediante la "concesión" (Título minero), y con ella, "todas las obras y demás mejoras permanentes que en ella hubiere."

Como se ha dicho, las concesiones en la Ley de Minas, a diferencia de las diversas clases que se regulaban en la Ley de Hidrocarburos, eran básicamente concesiones de explotación que otorgaban el "derecho de explotación minera" (art. 13), por lo que la reversión operaba respecto de la "concesión" y respecto de los bienes afectos a la realización de las actividades inherentes a la explotación minera. Todos los otros bienes del concesionario que hubiesen estado destinados a otras actividades distintas a las actividades mineras de explotación, aun cuando estuviesen ubicados en el área de la concesión, no estaban sujetos a reversión, y por ello, los concesionarios tenían el derecho de retirarlos del perímetro de la concesión, una vez ésta terminada. Si el concesionario no retiraba dichos bienes, de acuerdo con el mencionado artículo 61 de la Ley, se presumía entonces, *juris tantum*, que los mismos eran bienes abandonados, y pasaban al Estado al término de la concesión.

De esta previsión resulta por tanto, la distinción legal entre bienes afectos a la actividad minera inherente al derecho de explotación otorgado con la concesión, que son los que revierten al Estado; y bienes destinados a otras actividades auxiliares o conexas, distintas a la explotación, que no eran parte del objeto de la concesión. Los primeros debía ser revertidos al Estado al extinguirse la concesión; y los segundos continuaban siendo propiedad del concesionario, y como se dijo, lo que exigía la Ley era que fueran retirados del perímetro de la concesión por el concesionario, para que no fuesen considerados como bienes abandonados.

Las previsiones sobre la reversión establecidas en el artículo 61 de la Ley de Minas se desarrollaron mediante normas reglamentarias establecidas en el Decreto Nº 2039 del 15 de febrero de 1977,[47] en el cual el Ejecutivo Nacional estableció la reserva general a favor del Estado de la exploración y explotación minera de todos los minerales en todo el territorio nacional, previendo el principio de la reversión al extinguirse la concesión por cualquier su causa (Artículo 2, 5). Ello fue a su vez desarrollado por las normas de la Resolución Nº 115 de 20 de marzo de 1990[48] del Ministerio de Energía y Minas contentivas de las "Normas para el Otorgamiento de Concesiones y Contratos Mineros," y en la cual se precisó que los bienes que estaban sujetos a reversión eran "los bienes de la concesión" (en su artículo 19), siendo tales, los que el artículo 61 de la Ley de Minas identifica como "las obras y demás mejoras permanentes" afectos a la concesión, es decir, los destinados a la explotación minera.

Esta previsión de la Resolución Nº 115 de 1990 es particularmente relevante en la materia, si se tiene en cuenta que las anteriores normas relativas a la misma como fueron la Resolución Nº 528 de 17 de diciembre de 1986 (Normas para el Otorgamiento de Permisos de Prospección, Concesiones y Contratos Mineros) [49] y la Resolución Nº 148 de 21 de marzo de 1978 (Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras)[50], eran más específicas al enumerar los bienes sujetos a reversión, incluyendo "las tierras, obras y demás mejoras permanentes, maquinaria, útiles, enseres y materiales, incluidos instalaciones, accesorios equipos, además de cualesquiera otros bienes *afectos a la concesión o utilizados en operaciones conexas o derivadas de ella*." Como puede observarse, la

---

47 Decreto Nº 2039 del 15 de febrero de 1977, *Gaceta Oficial* Nº 31.175 de 15 de febrero de 1990

48 *Gaceta Oficial* Nº 34.448 de 16 de abril de 1990.

49 *Gaceta Oficial* Nº 33.129 de 1 de junio de 1987.

50 *Gaceta Oficial* Nº 2.210 Extra. de 6 de abril de 1978.

indicada Resolución Nº 115 de 1990 (Normas para el Otorgamiento de Concesiones y Contratos Mineros) volvió al criterio de distinción establecido en el artículo 61 de la Ley de Minas de 1945, limitando el ámbito de la reversión sólo a las "obras de la concesión," así como a las "mejoras permanentes" de la misma.

5. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1999

A. La Ley de Minas de 1999 y el régimen de su aplicación respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad

La Ley de Minas de 1999[51] derogó la de 1945 (artículo 136), con lo cual, a partir de su publicación, en principio, sus normas comenzaron a tener efecto y a aplicarse incluso a las concesiones mineras otorgadas con anterioridad (artículo 129). Es decir, conforme al principio *lex posterior derogat priori*, la Ley de Minas de 1999 derogó o modificó todas las previsiones de la Ley de Minas de 1945 que fueran contrarias a sus previsiones, salvo las excepciones precisas previstas en la propia ley de 1999.

A tal efecto, en el artículo 129 de la Ley de Minas de 1999 se establecieron las siguientes excepciones al principio de la aplicabilidad inmediata de la misma a las concesiones otorgadas con anterioridad: *primero*, el derecho a explotar las minas anteriormente otorgado, debía preservarse en cuanto a los minerales y forma de presentación, en los términos previstos en la concesión original; *segundo*, los nuevos impuestos establecidos en la Ley solo se aplicarían a los concesionarios después del transcurso de un año a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*; *tercero*, la duración de las concesiones quedaba conforme al plazo que se había establecido en el título original de la concesión, contado a partir de la fecha de la publicación del Título Minero; y *cuarto*: los concesionarios quedaron obligados a mantener las ventajas especiales ofrecidas a la República en los títulos originales de las concesiones[52]

En consecuencia, por ejemplo, las concesiones que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Ley de Minas de 1999,

---

51 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999.

52 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo se pronunció expresamente, en su momento, en sentencia Nº 37 del 27 de enero de 2004, sobre la constitucionalidad del mencionado artículo 129 de la Ley de Minas de 1999. Véase Caso: *Asociación Cooperativa Civil Mixta La Salvación SRL*, (Registro Nº 00-1496), disponible en *http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/37-270104-00-1496.htm*

sus disposiciones se les comenzaron a aplicar a partir de su publicación, salvo en lo previsto en las excepciones del mencionado artículo 129.

B. El tratamiento de la reversión en la Ley de Minas de 1999

Siguiendo la orientación de la Ley de Minas anterior, en la Ley de Minas de 1999 se reguló un solo tipo de concesión, expresando su artículo 25 que "las concesiones que otorgue el Ejecutivo Nacional conforme a esta Ley serán únicamente *de exploración y subsiguiente explotación*, y su duración no excederá de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de publicación del Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial."

En relación a estas concesiones de exploración y subsiguiente explotación, la Ley de Minas de 1999 también reguló la figura de la reversión de los bienes adquiridos con destino a las actividades mineras concedidas, a cuyo efecto en el artículo 102 se dispuso lo siguientes:

> "Artículo 102. Las tierras, obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas, así como cualesquiera otros bienes muebles o inmuebles, tangibles e intangibles, adquiridos con destino a las actividades mineras**,** deben ser mantenidos y conservados por el respectivo titular en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el término de duración de los derechos mineros y de su posible prórroga, y pasarán en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, a la extinción de dichos derechos, cualquiera sea la causa de la misma."

Dicha norma se complementó con la del artículo 103 de la misma Ley que dispuso que:

> "Artículo 103. El titular de derechos mineros deberá presentar al Ministerio de Energía y Minas un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas, bienes de los cuales no podrá disponer en forma alguna sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito".

Estas previsiones de la Ley de Minas de 1999, por tanto, en materia de reversión de bienes, derogaron las previstas en la Ley de 1945,[53] precisando

[53] La Ley de Minas de 1999, al derogar las previsiones sobre reversión de la Ley de Minas de 1945, también derogó tácitamente las previsiones en materia de reversión contenidas en la Resolución Nº 115 de 1990, que fueran contrarias a sus normas.

que la reversión de bienes procede sólo respecto de los bienes adquiridos por el concesionario "*con destino a las actividades mineras que realice*" en virtud de la concesión de exploración y explotación otorgada, que es el objeto de la misma. Todos los otros bienes adquiridos por el concesionario y no destinados a las actividades mineras otorgadas en la concesión, incluyendo las actividades auxiliares o conexas que no son parte del objeto de la concesión, no pueden considerarse como bienes que sean "reversibles."

Estas actividades auxiliares y conexas de la minería, que no forman parte del objeto de la concesión minera, se han regulado en el artículo 86 de la Ley de 1999, al establecerse el ámbito de la potestad de control del Estado (vigilar e inspeccionar) en relación con las actividades de los concesionarios mineros, que no son sólo las actividades mineras que sean objeto de una concesión, sino las actividades que puedan realizar los concesionarios que sean distintas a las actividades mineras concedidas, que se denominan en la Ley como actividades conexas o auxiliares de la minería y que son "el almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de minerales. La norma en efecto, prevé lo siguiente:

> "Artículo 86. El almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales regidos por esta Ley, estarán sujetos a la vigilancia e inspección por parte del Ejecutivo Nacional y a la reglamentación y demás disposiciones que el mismo tuviera por conveniente dictar, en defensa de los intereses de la República y de la actividad minera. Cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional podrá reservarse mediante decreto cualquiera de dichas actividades con respecto a determinados minerales."

Esta distinción entre las actividades de explotación o extracción minera, y otras actividades conexas o auxiliares en materia minera, en las concesiones de explotación de minerales, deriva además, de otras previsiones de la propia Ley de Minas, como por ejemplo, las relativas al régimen tributario, y en particular, las que se refieren al "impuesto de explotación," que grava o se causa precisamente solo por la "*extracción* del mineral," que es la explotación, exigiendo que se pague "dentro los primeros quince (15) días continuos del mes siguiente *al de la extracción que lo cause*." En el caso de la explotación de minerales, por tanto, el artículo 90.2 (c) de la Ley precisa además, que el valor comercial de la mina sobre el cual debe aplicarse el porcentaje para el cálculo del impuesto, debe incluir "los costos en que se incurra *hasta el momento en que el*

mineral extraído, triturado o no, sea depositado en el vehículo que ha de transportarlo fuera de los límites del área otorgada o a una planta de beneficio o refinación, cualquiera sea el sitio donde ésta se localice." Las actividades desarrolladas después de que el mineral extraído se deposite en los vehículos de transporte, son actividades conexas o auxiliares distintas de la explotación, que es el único objeto de la concesión, y que pueden realizarse tanto por el concesionario como por otras personas, dentro o fuera del área de la concesión, incluso mediante plantas industriales de beneficio o refinación.

Lo importante de la distinción legal establecida en estas normas entre las actividades que pueden realizar los concesionarios como consecuencia del objeto de la concesión y que son las reservadas al Estado, y las actividades conexas o auxiliares que también pueden realizar los concesionarios, distintas a las que son el objeto de la concesión, es que es el fundamento de la distinción respecto de los bienes diversos bienes del concesionario, y que son, por una parte, los afectados a la explotación minera (extracción del mineral) que son los bienes reversibles; y por la otra, los bienes destinados a otras actividades auxiliares y conexas, que son los bienes no reversibles.

La distinción que deriva de las norma antes citadas, entre las diversas actividades que pueden realizar los concesionarios, por supuesto, es sin perjuicio de que toda están sometidas a "la vigilancia e inspección" del Estado, lo cual también se encontraba previsto en la Ley de Minas de 1945. En todo caso, la disposición más precisa del artículo 86 de la ley de Minas de 1999, al regular las potestades de control del Estado, comenzó a regir con la entrada en vigencia de sus disposiciones, incluso respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad, pues en todo caso se trata de una disposición de orden público, al regular las potestades de control del Estado, es una norma de orden público.

Se insiste, lo importante de la misma es la distinción que también se derivaba de la Ley de Minas de 1945,[54] entre las actividades que pueden

[54] En la Ley de Minas de 1945, por ejemplo, se distinguía en las actividades de "exploración y explotación" de minerales que eran el objeto de las concesiones, de las actividades de "beneficio y transporte" de los minerales, que no era el objeto de la concesión. Ley de Minas de 1945, artículo 94.1. En todo caso, a los efectos del ejercicio de sus potestades de control, los concesionarios estaban obligados a informar al Ministerio de Energía y Minas sobre todas las actividades que realizasen, sin distinción entre aquellas que eran el objeto de la concesión, y las que eran auxiliares y conexas. Véase, Ley de Minas de 1945, artículos 94.6; 94.7.

realizar los concesionarios como consecuencia del objeto de la concesión (exploración y explotación de un yacimiento) y que son las reservadas al Estado, de otras actividades conexas o auxiliares que también pueden realizar los concesionarios, distintas a las que son el objeto de la concesión (como son las actividades de almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales extraídos), y que pueden desarrollarse libremente aun cuando bajo "la vigilancia e inspección" del Estado mientras no se reserven al Estado. Por ello, esta previsión de orden público del artículo 86 de la Ley de Minas de 1999 es de importancia al momento de establecer la distinción entre los bienes reversibles de la concesión que son los afectos a objeto de la concesión (explotación de mineral), y los bienes no reversibles, que no están destinados al objeto de la concesión, y que por ejemplo están destinados al almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de los minerales extraídos, que son bienes no reversibles y permanecen en propiedad del concesionario.

Sobre estos bienes no reversibles, por otra parte, debe observarse que en la Ley de 1999 se eliminó la previsión contenida en el artículo 61 de la Ley de 1945 en relación con la "presunción de abandono" respecto de bienes propiedad del concesionario no afectos a las actividades mineras objeto de la concesión, que sin embargo se consideraba que pasaban al dominio del Estado cuando no eran retirados oportunamente del perímetro de la concesión. En consecuencia, la posibilidad misma de que bienes no reversibles pudieran pasar a propiedad del Estado al término de las concesiones conforme a esa "presunción de abandono" no tiene aplicación alguna a partir de la entrada en vigencia de la Ley de 1999, aun cuando las concesiones hubiesen sido otorgadas con anterioridad.

C. La distinción entre la actividad minera concedida y las actividades mineras auxiliares y conexas.

Por otra parte, debe indicarse que la mencionada distinción en materia de concesiones mineras, entre las actividades mineras que debe realizar el concesionario en cumplimiento del objeto de la concesión, como sería el caso de la explotación o extracción de determinado mineral en las concesiones de exploración y explotación; y las que puede realizar el concesionario fuera del objeto de la concesión, como actividades auxiliares o conexas, como es el caso de las actividades de "almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales" reguladas en el antes mencionado artículo 86 de la Ley de Minas de 1999 (Título V: "De las actividades conexas o auxiliares de la minería"), y que es el fundamento de la distinción entre bienes reversibles, en el primer caso,

y bienes no reversibles, en el segundo caso; también se encuentra en regulaciones vinculadas con la explotación minera, como las de hidrocarburos, donde se distingue entre la "actividad primaria" en la explotación de los hidrocarburos, y las "actividades auxiliares o conexas" con la industria de los hidrocarburos."

En efecto, en la Ley Orgánica de Nacionalización Petrolera de 1975,[55] y posteriormente, en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001,[56] además de la posibilidad para las empresas privadas de participación en las "actividades primarias" de explotación petrolera que estaban reservadas al Estado mediante Convenios de Asociación o Empresas Mixtas (que sustituyeron al régimen de concesiones); los particulares y empresas privadas también podían participar y siguieron participando, en las actividades no reservadas de la industria o del comercio de los hidrocarburos, mediante convenios operativos, particularmente prestando servicios o realizando obras (actividades conexas) mediante contratos celebrados con las empresas del Estado[57]. Ese régimen de los hidrocarburos se reformó en posteriormente, en 2009, cuando se sancionó la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos,[58] es decir, las actividades que antes no estaban reservadas, en particular, "los bienes y servicios, conexos a la realización de las actividades primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos" (Art. 1) que "anteriormente eran realizadas directamente por Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) y sus filiales, y que fueron tercerizadas, siendo esenciales para el desarrollo de sus actividades" (Art. 2). Con motivo de la reserva al Estado, la Ley partió de la misma distinción entre actividades primarias y actividades conexas o auxiliares.

La misma distinción se estableció más recientemente en materia de minería del oro, con motivo de la nacionalización de la misma efectuada mediante el Decreto Ley No. 8.413 de 23 de agosto de 2011, antes mencionado, en el cual se reservaron al Estado, tanto las "actividades primarias" como las "actividades conexas y auxiliares" al aprovechamiento del oro; y a cuyo efecto, se definieron como "actividades primarias, *la*

---

55 Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, *Gaceta Oficial* Nº 1769 Extra 29 de agosto de 1975.

56 *Gaceta Oficial* Nº 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

57 Incluso, a tal efecto, se dictó la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias Previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, en *Gaceta Oficial* Nº 38.419 del 18 de abril de 2006.

58 *Gaceta Oficial* Nº 39.173 del 7 de mayo de 2009

exploración y explotación de minas y yacimientos de oro," y como "actividades conexas y auxiliares, *el almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro*, en cuanto coadyuven al ejercicio de las actividades primarias" (artículo 2).[59]

III. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN APLICABLE A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA EN LA LEY DE MINAS DE 1999

1. Las concesiones mineras de explotación

De acuerdo con la Ley de Minas tanto de 1945 como de 1999, lo que en general otorga el Ministerio de Energía y Minas[60] a las empresas concesionarios, son concesiones mineras para realizar actividades mineras reservadas al Estado, consistentes en la "exploración y *explotación*" de determinados minerales en determinadas áreas (parcelas) o yacimientos. En cuanto a "concesiones de explotación" las mismas consisten en el otorgamiento del derecho de excavar y extraer del yacimiento el mineral concedido, asignándose además al concesionaria en general, el derecho exclusivo "de extraer, dentro de los límites de la correspondiente parcela de explotación, el mineral concedido" (artículo 188 Ley de Minas de 1945) por el período indicado en las concesiones.

Pero además de las actividades de explotación concedidas, conforme a la texto que en general han tenido las concesiones y en cumplimiento de las Ventajas Especiales ofrecidas en general, los concesionarios también realizan operaciones distintas al objeto de las concesiones, a saber el procesamiento del material extraído y su comercialización, pudiendo incluso desarrollar complejos industriales para transformar el mineral en determinados subproductos.

---

59 *Gaceta Oficial* N° 39.759 del 16 de septiembre de 2011. La Ley fue reformada mediante Decreto Ley No. 1395, *Gaceta Oficial* No. 6150 Extra de 18 de noviembre de 2014.

60 El Ministerio de Energía y Minas se creó en 1976 en sustitución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos que había sido creado en 1950. En esta Opinión legal, utilizaremos la denominación común de "Ministerio de Energía y Minas" a pesar de que posteriormente, el Ministerio a cargo de la materia minera haya cambiado de denominación en 2005 (Ministerio de Industrias Básicas y Minería), en 2007 (Ministerio del Poder Popular para Industrias Básicas y Minería), y en 2014 (Ministerio del Poder Popular para Petróleo y Minería). Véase Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

2. Las concesiones mineras y el régimen de los bienes reversibles y no reversibles

Partiendo del principio de que las concesiones otorgadas por el Estado en materia minera, son "concesiones de explotación" de determinados minerales, siendo su objeto la extracción del mismo del yacimiento, en general, en los títulos mineros siempre se ha garantizado al concesionario el derecho exclusivo de *extraer y aprovechar* el mineral, con lo que queda claro su derecho exclusivo con exclusión de cualquier otra persona o empresa de esa actividad.[61]

Además, en general en materia de reversión, en lo Títulos Mineros ha sido común la previsión de un entendido de que las obras y demás mejoras permanentes, además de la maquinaria, útiles y materiales, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipo y cualesquiera otros bienes **utilizados con destino al objeto de la concesión y que formen parte integral de ella,** sea cual fuere el título de adquisición, deben psar en plena propiedad a la Nación libres de gravámenes o cargas, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión.

Estipulaciones de este tipo que imponen que todos los bienes adquiridos por el concesionario y utilizados con destino al objeto de la concesión – que era la "explotación" del mineral especificado, debían revertir al Estado, en todo caso, han respondido siempre a lo previsto en la Ley de Minas de 1999, antes referido, en el sentido de que la reversión solamente se refiere a los bienes "adquiridos con destino a las actividades mineras" que es lo que constituye el objeto de la concesión (explotación del mineral).

Como resultado de lo anterior, al extinguirse las concesiones mineras, solo los bienes adquiridos o utilizados por el concesionario para la realización de las actividades objeto de la concesión que es la explotación de determinado mineral, pueden considerarse como bienes reversibles. Al contrario, cualquier otro bien adquirido o utilizado por el concesionario para actividades distintas de la explotación del mineral concedido, como las auxiliares o conexas en los términos del artículo 86 de la Ley de Minas, debían considerarse como bien no reversible.

---

61 En este mismo sentido, por ejemplo, el artículo 24 de la Ley de Minas de 1999 dispone que "La concesión minera confiere a su titular el derecho exclusivo a la exploración y explotación de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido." *Gaceta Oficial* Nº 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999. .

Entre esas otras actividades distintas al objeto de la concesión que es la explotación o extracción del mineral específico, en muchos casos, las Ventajas Especiales que se han estipulo en los contratos de concesión, han buscado por ejemplo, incorporar el valor agregado nacional para el beneficio o procesamiento del mineral, por ejemplo, mediante su refinación, manufactura o industrialización. En general, esas esas actividades no están o han estado reservadas al Estado, y por tanto, no solo no formaron parte del objeto de las concesiones mineras, sino que pueden ser desarrolladas libremente por el concesionario, y sin necesidad de requerimiento adicional excepto, por ejemplo, las autorizaciones administrativas que pudieran requerirse establecidas en la legislación sobre ordenación del territorio o conservación y protección del ambiente.

En cumplimiento de esas estipulaciones, por ejemplo, si el concesionario desarrolla un proceso industrial para la producción de determinados subproductos, construyendo por ejemplo, una planta de procesamiento de su exclusiva propiedad en el área de las concesiones, dicha instalación al igual que los bienes y la maquinaria adquirida y utilizada para la actividad industrial de procesamiento, no pueden ser consideradas como bienes reversibles, pues los mismos fueron adquiridos para un objeto distinto al objeto de las concesiones.

Adicionalmente, por ejemplo, los depósitos de los subproductos resultantes de la actividad industrial antes de la extinción de las concesiones, y que se encuentren en el sitio de las concesiones o en cualquier otro sitio, también son de la exclusiva propiedad del concesionario, y debe ser considerado como un bien no reversible.

3. La distinción entre actividad de explotación minera y las actividades auxiliares y conexas

La distinción que antes se ha explicado y que está en la Ley de Minas, entre actividad de "explotación" minera que es el objeto de las concesiones mineras y las actividades auxiliares o conexas, también se ha regulado en general en el texto de los Títulos o concesiones las cuales como concesiones de explotación de determinados minerales, confieren al concesionario no sólo el derecho exclusivo de extraer el mineral, sino de aprovecharlo por periodo de tiempo de la concesión, dentro de sus límites, excluyendo, en esa forma, a cualquier otro particular.

A tal efecto, en general, en las cláusulas de los Títulos o concesiones mineras se agrega, además de las obligaciones de explotación, es decir, de extracción del mineral, algunas obligaciones por ejemplo para la realización por el concesionario de actividades de beneficio del mineral

mediante el establecimiento de alguna industria vinculada con la transformación del mineral objeto de la concesión, que por ejemplo impliquen la incorporación del valor agregado nacional por ejemplo, por metalurgia, refinación, manufactura o industrialización; o en otros casos a realizar actividades de aplicación industrial del mineral, mediante el aporte de la tecnología adecuada.

En esos casos, las actividades de desarrollo industrial así establecidas en los Títulos o concesiones, no constituyen el objeto de las concesiones mineras que es siempre la explotación del mineral específico otorgado, sino que se trata de actividades conexas o auxiliares que el concesionario tiene derecho a realizar en forma exclusiva, y que por ejemplo son equiparables a las actividades de "beneficio" del mineral extraído a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Minas de 1999. Ese beneficio del mineral que por ejemplo se realice en alguna planta que el concesionaria establezca, es una típica actividad auxiliar o conexa con el objeto de la concesión, por lo que no sólo el subproducto que se produzca, es de la exclusiva propiedad del concesionario pues ello no constituye es objeto de la concesión, sino que los bienes destinados y utilizados para la realización de dichas actividades conexas o auxiliares, deben considerarse como bienes que no están sujetos a reversión conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de Minas, siendo de la exclusiva propiedad del concesionario.

4. Las potestades de control del ente concedente respecto de las actividades del concesionario, y los Informes de actividades del concesionario

El régimen antes mencionado sobre las actividades que pueden considerarse como "primarias," como es la explotación del yacimiento del mineral concedido; y las que son actividades "auxiliares y conexas," y sobre la distinción entre en bienes reversibles y no reversibles en las concesiones mineras, no cambia en forma alguna, por supuesto, por el hecho de que los Informes que el concesionario debe presentar ante la autoridad concedente, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, los cuales deben comprender siempre *todas las actividades* que el concesionario realice, sin distingo, y no sólo las que se refieren al objeto de la concesión. Es decir, dichos Informe se tienen que formular sin que en los mismos se distingan cuáles actividades son las que responden al objeto de la concesión, como actividades "primarias"; y cuáles son las actividades auxiliares o conexas. Y lo mismo ocurre con los Inventarios de bienes que el concesionario debe elaborar y que también está en la obligación de acompañar a dichos Informes, referidos a los bienes que adquiere o utiliza para todas las actividades que realice, y en los cuales, por tanto, no se

discriminan aquellos bienes afectos a las actividades de explotación del mineral concedido, de los que puedan ser utilizados para actividades auxiliares o conexas.

En efecto, el régimen general relativo a los Informes sobre las actividades y a los Inventarios de bienes que los concesionarios deben presentar ante el Ministerio de Energía y Minas, como consecuencia de las potestades de control de la autoridad concedente, en esta materia está previsto en los Artículos 37 y 103 de la Ley de Minas, en los cuales se dispone lo siguiente:

> "Artículo 37. El concesionario deberá informar mensual y anualmente, al Ministerio de Energía y Minas, acerca de las actividades cumplidas en los períodos respectivos, sin perjuicio de cualquier otra información que le exija dicho Ministerio. Los informes indicados se sujetarán a lo establecido en los reglamentos de esta Ley."

> "Artículo 103. El titular de derechos mineros deberá presentar al Ministerio de Energía y Minas un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas, bienes de los cuales no podrá disponer en forma alguna sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito."

De estas normas, que son típicas normas de "orden público" establecidas para regular el ejercicio de facultades de vigilancia y supervisión por parte de la Administración Pública en relación con la ejecución de concesiones mineras, se destaca la obligación que se impone a los concesionarios mineros "de informar mensual y anualmente, al Ministerio de Energía y Minas, acerca de las actividades cumplidas en los períodos respectivos," y de presentar al Ministerio de Energía y Minas "un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas," previendo además que el concesionario "no podrá disponer en forma alguna [de ellos] sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito."

Dichas previsiones legales fueron desarrolladas por el Reglamento de la Ley de Minas de 2001[62] al disponer en su artículo 33, en *primer lugar*, la obligación de los concesionarios de presentar mensualmente al Ministerio de Energía y Minas, "*un informe detallado de las actividades*

---

62 Decreto Nº 1.234 de 6 de marzo de 2001, en *Gaceta Oficial* Nº 37.155 del 9 de marzo de 2001.

del concesionario realizadas en el mes anterior," con especificación de los aspectos *técnicos*, en especial sobre el material removido y extraído; y los *aspectos económicos*, con los estados financieros; y en *segundo lugar*, la obligación de presentar anualmente al Ministerio, "un *informe relativo a las actividades realizadas* en el año anterior," que contenga los siguientes aspectos: *técnicos*, "tales como: producción y calidad del mineral producido, cumplimiento de ventajas especiales […], inventario general de equipos pertenecientes a la concesión y contratados, procedimientos técnicos e industriales empleados para la explotación y beneficio de minerales," y *económicos*, "tales como: estado financieros auditados, […] volumen y valor de las ventas nacionales y externas según destino y comprador, […] elementos del costo por etapas del proceso productivo." Estas normas se aplican "sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Minas, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables," entre las cuales están las contenidas en las cláusulas de las concesiones, por lo que en la medida en que las mismas no fueran contrarias a las del Reglamento, también tendrían aplicación.

De estas normas resulta entonces que en la práctica y en relación los Informes mensuales o anuales que los concesionarios deben presentar ante el Ministerio de Energía y Minas a los efectos del ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia, los mismos deben contener una relación detallada de absolutamente todas las actividades realizadas por los concesionarios, sin distinción alguna sobre su naturaleza u objeto, e independientemente de que se refieran al objeto mismo de las concesiones; y que a los mismos se anexe una lista de todos los bienes adquiridos y utilizados por el concesionario, sin distinción alguna sobre su naturaleza u objeto, e independientemente de que se trate de bienes reversibles o no reversibles.

5. La situación y naturaleza de los bienes afectos a actividades conexas o auxiliares, así como de los productos o subproductos de las mismas

Con base en esta distinción establecida en la Ley, por tanto, los bienes destinados o afectos al objeto de la concesión que es la explotación de mineral (recuérdese que la Ley de Minas define la explotación como la "extracción de las minas [de] las sustancias que la integran o hacer lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas"), son los bienes reversibles; y en cambio, los bienes y equipos que son destinados por ejemplo a un proceso de aplicación industrial o de beneficio del mineral extraído, y que, por tanto, no son utilizados para el cumplimiento del objeto de la concesión, es decir, al no

estar destinados al cumplimiento del objeto de las concesiones, son bienes que deben considerarse como bienes no reversibles.

Además, en relación con el mismo tema, tampoco podrían considerarse como bienes reversibles los minerales que ya se hubiesen extraído como consecuencia de la explotación, y que por ejemplo, al término de una concesión, quedasen en el sitio de la misma sin ser aún procesados los cuales quedarían como propiedad del concesionario al extinguirse la concesión, con fundamente en el artículo 546 del Código Civil que dispone que "el producto o valor del trabajo o industria lícitos… de cualquier persona, son propiedad suya, y se rigen por las leyes relativas a la propiedad en general y las especiales sobre estas materias." Por tanto, el producto derivado del trabajo e industria desarrollados por un concesionario con ocasión del ejercicio de los derechos mineros que le fueron concedidos por el Estado (la explotación de una mina), como es el material extraído, en si mismo es de la propiedad del concesionario.

Además, conforme al artículo 552 del Código Civil, el concesionario también adquiere la propiedad de dicho mineral extraído o producido en la concesión en ejercicio de sus derechos mineros, que deben considerarse como "frutos naturales" que pertenecen "por derecho de accesión al propietario de la cosa que los produce" definiéndose como "frutos naturales" a "los que provienen directamente de la cosa, con o sin industria del hombre" como son precisamente "los productos de las minas o canteras." En tal sentido, todos los minerales extraídos de la explotación de las concesiones, en ejercicio de los derechos mineros, son bienes que pertenecen al titular de los derechos mineros derivados de la concesión.

De ello se colige que si el mineral extraído por el concesionario de un yacimiento es de su propiedad, así como lo son los subproductos que deriven del beneficio de dicho mineral, al extinguirse las concesiones, dichos bienes siguen siendo de propiedad del concesionario, mientras no la ceda o abandone. Dichos bienes producidos por el concesionario, y que son de su propiedad, en consecuencia, conforme a la garantía del artículo 115 de la Constitución, no podían ser "adquiridos" por el Estado sino mediante el procedimiento de expropiación, y nunca por "ocupación" en aplicación del artículo 797 del Código Civil, que sólo se refiere a "las cosas *que no son de la propiedad de nadie,* pero que pueden llegar a serlo de alguien," a cuyo efecto enumera por ejemplo, a "los animales que son objeto de la caza o de la pesca, el tesoro y las cosas muebles abandonadas." Si el Estado se apropiase de ellos, se trataría de una confiscación pues el mineral extraído por el concesionario del yacimiento, aún no procesado, y los sub productos

que por ejemplo haya producido en la instalación industrial que haya establecido para procesar el mineral extraído, son propiedad del concesionario y no podían considerarse como en situación de "propiedad de nadie."[63]

En efecto, el mencionado artículo 115 de la Constitución de 1999 establece la garantía del derecho de propiedad, disponiendo que solo "por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes." Para asegurar en la práctica administrativa estatal la vigencia de dicha garantía, la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública y social[64] precisa que la expropiación es un medio extraordinario de adquisición de la propiedad privada por parte del Estado, concebida

---

63 Como lo ha destacado Roberto Dromi en relación con Argentina, en casos de caducidad de contratos de concesión "En principio, los bienes del particular afectados a la ejecución contractual, siguen perteneciéndole, excepto en aquellos casos en que se hubiera convenido que los bienes afectados a la prestación queden en manos del Estado (a título de dueño o con un derecho de uso precario hasta que concluya la ejecución), en los supuestos de caducidad del contrato, sin indemnización alguna en favor del contratista (CSJN, Fallos, 141:212). No habiéndose previsto en el contrato cláusula alguna en relación a los bienes del particular, si el Estado se apodera de ellos deberá indemnizar al contratista por su valor pues de lo contrario se trataría de un despojo, en mérito a lo establecido por el art. 17 de la Constitución, que tutela el derecho de propiedad, no sólo respecto de las cosas afectadas a la prestación del servicio público, sino también de las obras que haya realizado el contratista y de que se hubiera apropiado el Estado.// La CSJN ha expresado: "La declaración de caducidad no autoriza de por sí la ocupación por parte de la autoridad concedente de los bienes propios del concesionario afectados a la prestación de los servicios que constituyen el objeto de la concesión. Una cosa es la concesión, otra los bienes del concesionario por más que estén afectados del modo que se acaba de indicar. A estos últimos los ampara la inviolabilidad de la propiedad que, en principio, sólo cede ante la expropiación por causa de utilidad pública formalmente declarada y previa indemnización (art. 17, CN)" ("Compañía de Electricidad de Corrientes c/Provincia de Corrientes", Fallos, 201:432. En igual sentido "Bracamonte, Juan A., c/Provincia de Tucumán", Fallos, 204:626)." Véase Roberto Dromi *Tratado de Derecho Administrativo,* consultado en http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf/419922716/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf.

64 Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en *Gaceta Oficial* No. 37.475, de 1 de julio de 2002 (La Ley reformó la anterior de 1947 publicada en *Gaceta Oficial* Nº 22.458 de 6 de noviembre de 1947, que había sido modificada parcialmente por Decreto Ley Nº 184 de 25 de abril de 1958, *Gaceta Oficial* Nº 25.642 de 25 de abril de 1958).

como una institución de derecho público, "sometida por el legislador al cumplimiento de formalidades específicas"[65] mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una casusa de utilidad pública o de interés social, "con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización" (art. 2).[66]

Toda expropiación, por tanto, como lo ha expresado la antigua Corte Suprema de Justicia, "supone justa compensación," de manera que en la expropiación, "la función del Juez se limita a la declaratoria de la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad, o algún otro derecho, al correspondiente avalúo, y al pago, puesto que toda expropiación supone una justa compensación."[67]

---

65 Como lo precisó la Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, de 29 de octubre de 1948, en *Compilación Legislativa 1948-1949*, Anuario 1948, página 789, ya en 1948, recién adoptada la Ley: "La expropiación es un medio extraordinario de adquirir, sometido por el Legislador al cumplimiento de determinadas formalidades; ella es una institución de derecho público en el cual no tienen aplicación los principios del derecho común […] dada la naturaleza extraordinaria del derecho a expropiar, es de fundamental interés público el que se verifique la expropiación con estricta sujeción a las disposiciones de la ley que la reglamenta" y que con el procedimiento el Tribunal declare "la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad." Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979,, páginas 394 s.

66 Ello lo ha ratificado más recientemente la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 24 de febrero de 1965, en la cual expresó que la expropiación de bienes de propiedad privada debe desenvolverse "a través de un procedimiento especial cuyo objeto esencial es llegar a la transferencia de dominio del bien expropiado." Véase, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *Gaceta Oficial* Nº 27.676, de 24 de febrero de 1965, página 205.971, y también Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 348 ss.

67 Véase, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 10 de junio de 1968, en *Gaceta Forense* Nº 60, 1968, páginas 173 s. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación*

La garantía de la propiedad, conforme a la Ley de Expropiación, por tanto, exige que el Estado deba pagar la justa compensación debida por la expropiación, no sólo para materializar la trasferencia de la propiedad privada al Estado (art. 46), sino incluso para que el Estado pueda tomar posesión u ocupar los bienes a expropiar, al establecer como único mecanismo para poder efectuar la ocupación de los mismos mientras dura el juicio de expropiación, la denominada "ocupación previa" (artículo 56), la cual debe siempre ser decretada por el juez competente de la expropiación una vez iniciado el juicio de expropiación, mediando el previo avalúo del inmueble para establecer la justa compensación por una Comisión de Avalúos designada con la participación del expropiado (art. 19), cuyo monto debe necesariamente depositarse en el tribunal competente y ser puesto a disposición del expropiado, quien tiene el derecho de aceptar el monto como el pago de la justa compensación (art. 56).

Por tanto, se violaría abiertamente esta garantía de la propiedad desarrollada en la Ley de Expropiación, si al término de una concesión, el Estado procediera a tomar posesión y ocupar bienes no reversibles de un concesionario, sin decretar ni ejecutar la expropiación de los mismos, sin intervención judicial, sin realizar el avalúo del bien expropiado y sin pagar o depositar en el tribunal correspondiente y a la orden del expropiado el monto de la compensación. Ello, en realidad se configuraría como una confiscación prohibida en el artículo 116 de la Constitución.

CONCLUSIONES GENERALES

Las concesiones administrativas son contratos públicos o contratos del Estado (contratos administrativos) mediante las cuales en Estado confiere a un concesionario un derecho que antes no tenía, que por tanto se crea con la concesión en cabeza del concesionario, por referirse a actividades reservadas al Estado en la Constitución o en las leyes.

Una de esas actividades reservadas al Estado es la explotación minera, por lo que para que un particular pueda realizarla tiene que obtener una

---

por causa de utilidad pública e interés social, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 374. En igual sentido, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 29 de abril de 1969, en *Gaceta Forense* Nº 64, 1969, páginas 133 s. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, página 427.

concesión minera de parte del Estado. En consecuencia, la Ley de Minas regula las concesiones mineras mediante las cuales se otorga a los concesionarios la actividad de explotación de determinados minerales, entendiéndose por "explotación" conforme al artículo 58 de la Ley de Minas, la extracción de mineral del yacimiento concedido. Con base en ellas, los concesionarios adquieren por tanto, el derecho exclusivo de extraer determinado mineral, y además, el derecho de aprovecharlo.

De acuerdo con las previsiones del artículo 102 de la Ley de Minas, al extinguirse las concesiones, los bienes adquiridos por el concesionario con destino a la realización del objeto de la concesión, es decir, la explotación del mineral concedido, deben ser revertidos al Estado, libres de todo gravamen. Esos son, en los términos de la mencionada norma de la Ley de Minas, los bienes que pueden ser considerados como bienes reversibles en dichas concesiones de explotación.

De acuerdo con lo dispuesto en la misma norma de Ley de Minas, además, los concesionarios pueden realizar otras actividades distintas de las actividades concedidas, es decir, de las actividades de explotación del mineral, que se pueden considerar como actividades auxiliares o conexas con la minería.

En este último vaso, los bienes adquiridos por el concesionario para ser utilizados en la realización de estas otras actividades distintas de la explotación del mineral concedido, como son las actividades de "almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales" que enumera el artículo 86 de la Ley de Minas, los bienes afectos a las mismas son bienes no reversibles, por lo que al extinguirse las concesiones, permanecen como propiedad del concesionario,

Lo mismo debe decirse respecto del mineral extraído del yacimiento respectivo en ejecución del objeto de las concesiones, que no ha sido procesado para el momento de la extinción de las concesiones, y además, de los productos y subproductos procesados por el concesionario, que también deben considerarse como bienes no reversibles, quedando como propiedad del concesionario conforme a lo regulado en el Código Civil.

New York, agosto 2015.

.

DÉCIMA PRIMERA PARTE
TEXTO DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

LEY ORGÁNICA DE MINAS

***Gaceta Oficial* Nº 7.020 Extraordinario**

16 de abril de 2026

LA ASAMBLEA NACIONAL

DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA

el siguiente,

LEY ORGÁNICA DE MINAS

Capítulo I

Disposiciones Generales

Objeto

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto regular lo relativo a las minas, la gestión de los recursos minerales existentes en el territorio nacional y la actividad minera.

Ámbito de aplicación

Artículo 2. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, que realicen actividades vinculadas a las materias señaladas en esta Ley, cualquiera que sea su naturaleza.

El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados por el Ejecutivo Nacional, es de la competencia exclusiva de los Estados.

Propiedad de los yacimientos

Artículo 3. Sólo la República Bolivariana de Venezuela tiene el derecho de propiedad sobre los yacimientos mineros, de cualquier clase, existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, así como la administración y disposición del derecho exclusivo a la gestión de los recursos minerales y, por tanto, son bienes del dominio público inalienables e imprescriptibles.

Gestión de los recursos minerales

Artículo 4. La gestión de los recursos minerales corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas, ejerciendo su rectoría, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

Sujetos que pueden realizar actividades mineras

Artículo 5. Las actividades mineras previstas en esta Ley, podrán ser realizadas por:

1. Empresas de exclusiva propiedad de la República, o sus empresas filiales.

2. Empresas, en las cuales la República o un ente público posea una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, que le otorgue el control accionario, las cuales se denominarán Empresas Mixtas.

3. Empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social, autorizadas por el Estado.

4. Empresas privadas autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en esta Ley y las normas de rango sub-legal que la desarrollen.

5. Brigadas mineras, conformadas en grupos de mineros artesanales, debidamente registrados y autorizados.

6. Personas naturales que ejerzan la Minería Artesanal de manera individual.

Principios

Artículo 6. Las actividades mineras se llevarán a cabo científica y racionalmente, procurando siempre la óptima recuperación o extracción del recurso minero, con arreglo a los principios de desarrollo sostenible, prevención y remediación ambiental, conservación del ambiente, ordenación del territorio, equilibrio económico del contrato, seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera, así como el fortalecimiento del comercio, la industria, la tecnología y del desarrollo integral y equilibrado del país.

El aprovechamiento de recursos minerales se efectuará mediante los negocios jurídicos que, fundamentados en la libertad contractual, aseguren el cumplimiento de los principios señalados en este artículo y, en particular, garanticen la rentabilidad de la actividad para el Estado venezolano y el equilibrio entre dicha renta y el impacto sobre el ambiente y los ecosistemas en todo el territorio nacional.

No garantía de la existencia del recurso

Artículo 7. Se presume, hasta prueba en contrario, la existencia del mineral y que éste es industrial y económicamente explotable. Con otorgamiento del título, la República no garantiza, ni se hace responsable de la existencia del mineral.

Definiciones

Artículo 8. A los efectos de esta Ley, se entenderá por:

1. **Actividades Auxiliares a la Minería:** Son las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad minera, tal como la contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, las cuales serán las siguientes: elaboración, almacenamiento, beneficio, tenencia, movilización, transporte, circulación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas necesarias para ser usadas directamente en las minas o yacimientos.

2. **Actividades Conexas a la Minería:** Son las tareas que tienen como propósito, añadir valor a los minerales, siendo las siguientes: procesamiento, transformación, beneficio, fundición, refinación, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización del mineral.

3. **Actividades Primarias a la Minería:** Son aquellos macro procesos orientados a la investigación, detección, delimitación y obtención de los minerales, los cuales serán los siguientes: prospección, exploración, explotación de minas y yacimientos.

4. **Actividad Minera:** Son las actividades primarias, conexas y auxiliares a la minería, realizadas en la República Bolivariana de Venezuela.

5. **Concesión Minera:** Es el contrato que regula el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales propiedad de la República Bolivariana de Venezuela existentes en un área determinada, de manera temporal, dentro de los límites geográficos determinados en un contrato.

6. **Desarrollo Minero Ecológico:** Se refiere a la ejecución de las actividades mineras con miras a desarrollar un proyecto minero eficiente y rentable; minimizando el impacto ambiental y de los ecosistemas, con respeto a los derechos humanos, con el objetivo de aprovechar los minerales de manera sostenible y proteger su entorno ambiental.

7. **Escoriales:** También conocidos como escorias, son subproductos sólidos generados en procesos metalúrgicos, especialmente en la fundición. Su procesamiento busca recuperar metales residuales, tales como: cobre, plomo, zinc, entre otros; y reducir su peligrosidad mediante tratamientos físicos, químicos o térmicos.

8. **Estériles:** Son materiales sin valor económico extraídos junto con la mena durante la explotación minera. Aunque tradicionalmente se descartan, el procesamiento de estériles puede permitir la recuperación de minerales marginales o su reutilización en aplicaciones industriales, construcción o restauración ambiental.

9. **Licencia Minera:** Habilitación para realizar las actividades mineras que se determinen, de manera temporal y dentro de los límites geográficos en ella establecidos.

10. **Lote y Parcela Minera:** Los lotes mineros estarán conformados por unidades parcelarias, las cuales representan la unidad mínima de división del lote. La superficie de la unidad parcelaria tendrá un máximo de quinientas trece hectáreas (513 ha). Los lotes se conformarán máximo por doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha).

11. **Mina:** Excavación o grupo de excavaciones que se realizan para extraer un determinado mineral o grupo de minerales de un yacimiento. Puede ser subterránea con túneles y galerías o a cielo abierto. Comprende las minas ubicadas tanto en el suelo, como en el subsuelo del territorio nacional de la República Bolivariana de Venezuela, bajo el lecho del mar territorial, en su zona económica exclusiva y en la plataforma continental, cualquiera sea su naturaleza.

12. **Minerales Estratégicos:** Son aquellos minerales que poseen un elevado interés económico, con alto atractivo comercial, nacional e internacional, o sean imprescindibles para mantener la continuidad operacional de un proceso o industria; así como, fundamentales para el funcionamiento de las cadenas productivas en el desarrollo de la economía nacional, nuevas tecnologías, esenciales para la industria energética, seguridad y defensa, medicina y salud, la industria agroalimentaria, la construcción, transporte automotriz e informática.

13. **Minería:** Es la actividad económica que consiste en la explotación o extracción y beneficio de minerales y otros materiales susceptibles de ser explotados por técnicas mineras, que están presentes en el suelo o el subsuelo y se encuentran en yacimientos naturales o artificiales. Dependiendo del tipo de mineral a extraer, la actividad se divide en minería metalúrgica, minería de cantera y construcción, minería energética, minería de materia industrial y minería de gemas preciosas.

14. **Operador Minero:** Es la persona natural o jurídica que realice alguna de las actividades mineras, bajo los títulos o contratos mineros establecidos en esta Ley.

15. **Producción Bruta:** Es el monto resultante de los ingresos totales por la venta de los minerales extraídos.

16. **Proyecto Minero:** Es el documento explicativo que debe contener información sobre el proceso de prospección, exploración, desarrollo, producción y comercialización del mineral que se pretende extraer, el cual debe estar sustentado con un estudio de factibilidad técnico-económico, un plan de inversión, un estudio de impacto ambiental, un plan de desarrollo social, además de cualquier otra información que sea requerida por el Ministerio con competencia en materia de minas.

17. **Recurso Mineral:** Es una concentración u ocurrencia de material natural, sólido, inorgánico u orgánico fosilizado terrestre, de tal forma, cantidad y calidad, que existen perspectivas razonables para una eventual extracción económica. La localización, tonelajes, contenidos de los

elementos o minerales de interés, características geológicas y el grado de continuidad de la mineralización es estimada, conocida o interpretada a partir de evidencias geológicas, metalúrgicas y tecnológicas específicas.

18. **Reserva Mineral:** Es la cantidad de mineral susceptible de ser explotado, incluida la dilución, y a partir de la cual se pueden recuperar económicamente minerales valiosos o útiles bajo condiciones reales asumidas al momento de la cuantificación.

19. **Relaves:** Son los residuos sólidos que quedan después del proceso de concentración de minerales. El procesamiento de relaves implica recuperar minerales residuales de valor económico mediante tecnologías como flotación, lixiviación o separación magnética, contribuyendo a la sostenibilidad y reducción del impacto ambiental.

20. **SIRGAS-REGVEN:** Es el Sistema de Referencia Geodésico oficial de Venezuela.

21. **Yacimiento:** Son las acumulaciones naturales de uno o varios minerales con concentraciones superiores a las presentes en la corteza terrestre. Son depósitos minerales comprobados que poseen las condiciones necesarias, en cuanto a tenor y accesibilidad, para que su explotación sea económicamente rentable.

Controversias

Artículo 9. En los contratos para la realización de las actividades reguladas en esta Ley, las partes podrán acordar que las dudas y controversias de cualquier naturaleza, suscitadas con motivo de la realización de dichas actividades y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la República Bolivariana de Venezuela o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo la mediación y el arbitraje. El Ministerio con competencia en materia de minas, en consulta con la Procuraduría General de la República, fijará los lineamientos para establecer la mencionada cláusula.

Las cláusulas acordadas conforme a dichos lineamientos no requerirán la opinión o autorización prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de Arbitraje Comercial.

Capítulo II

De la Administración Minera

Órgano Rector

Artículo 10. El Ministerio con competencia en materia de minas, es el Órgano Rector competente para la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos de la actividad minera en general y sobre la cual ejerce su rectoría.

Competencias del Órgano Rector

Artículo 11. Además de las competencias propias de los Ministerios, establecidas en el Decreto que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, el Ministerio con competencia en materia de minas, tendrá las siguientes competencias:

1. Formular y regular la política y actividad minera.
2. Formular la estrategia Nacional para el aprovechamiento racional y óptimo de los yacimientos minerales existentes en el País, de acuerdo con la planificación y estrategia del Estado.
3. Formar y mantener la base de datos y los inventarios, de recursos y reservas minerales en el territorio nacional.
4. Promover la investigación y desarrollo de nuevos prospectos mineros.
5. Promover la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector minero, en un marco jurídico que le brinde seguridad jurídica a la inversión.
6. Otorgar, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, las concesiones y derechos mineros de conformidad con lo establecido en esta Ley.
7. Dictar las regulaciones para el desarrollo de las iniciativas mineras.
8. Formular el Plan Sectorial Minero y sus respectivos planes específicos.
9. Ejercer las funciones de regulación de la actividad minera.
10. Cualquier otra establecida en esta Ley y demás normas aplicables.

Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero

Artículo 12. Se crea el Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero, como un servicio desconcentrado, dependiente jerárquicamente del Ministerio con competencia en materia de minas, el cual será el repositorio oficial de información geológica, geofísica, geoquímica, geotécnica, geomática, minera y de índole geo-científico de Venezuela, en formato digital y analógico.

El Ejecutivo Nacional, mediante Decreto establecerá las normas que regirán su organización, funcionamiento y lineamientos.

Superintendencia Nacional de la Actividad Minera

Artículo 13. Se crea la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, como ente encargado de ejercer las funciones de supervisión, control, inspección y fiscalización de la actividad minera en general, así como, ejercer la administración de los tributos y regalías, establecidos en esta Ley, de acuerdo a los lineamientos del órgano rector.

La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, es un instituto público, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía funcional adscrita al Ministerio con competencia en materia de minas, que gozará de todos los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a la República, y se organizará como un organismo técnico, altamente especializado, transparente, auditable nacional e internacionalmente, autónomo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con los planes, políticas, programas y proyectos que fije el Ministerio con competencia en materia de minas como Órgano Rector.

La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, tendrá su sede en la ciudad de Caracas y podrá establecer oficinas en otras ciudades del país.

La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, será dirigida y administrada por un Consejo Directivo integrado por una (1) Presidenta o un Presidente y cuatro (4) Directoras o Directores con sus respectivos suplentes, los cuales serán de libre nombramiento y remoción de la Ministra o el Ministro de adscripción.

La normativa sobre la organización y funcionamiento de esta Superintendencia, así como la relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos serán establecidas por el Ejecutivo Nacional.

Competencias de la Superintendencia

Artículo 14. Es de la competencia de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera:

1. Supervisar, controlar, inspeccionar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley y aplicar el régimen sancionatorio consagrado en esta Ley, con el apoyo del resguardo nacional minero.

2. Ejercer las funciones de administración y recaudación de los tributos establecidos en esta Ley y demás normativas aplicables, con el apoyo del resguardo nacional minero.

3. Determinar y verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mineras de los sujetos sometidos a la aplicación de esta Ley, de acuerdo con la normativa que a tal efecto dicte.

4. Definir y ejecutar las políticas administrativas tendentes a reducir los márgenes de evasión fiscal en materia minera y, en especial, prevenir, investigar y sancionar administrativamente los ilícitos tributarios en materia minera.

5. Dictar su reglamento interno.

6. Supervisar, controlar y fiscalizar el ejercicio de la minería artesanal y prestar asesoramiento técnico.

7. Promover la formación técnica y especializada de los miembros del resguardo nacional minero.

8. Supervisar, controlar y fiscalizar la actividad minera establecida en esta Ley, realizada por las brigadas mineras.

9. Liquidar y recaudar el monto de las multas establecidas en esta Ley.

10. Abrir, de oficio o a instancia de parte, sustanciar y decidir, los procedimientos administrativos relativos a presuntas infracciones a esta Ley, así como imponer las sanciones respectivas.

11. Ejecutar los procedimientos de inspección, fiscalización y control de la actividad minera.

12. Tomar las medidas preventivas que considere necesarias conforme a lo previsto en esta Ley.

13. Actuar como mediador en la solución de conflictos que se susciten entre los sujetos previstos en esta Ley, cuando ello sea solicitado por las

partes involucradas, sin perjuicio de las atribuciones de los organismos competentes.

14. Las demás establecidas en esta Ley, por el Ejecutivo Nacional y demás normativas aplicables.

Ingresos de la Superintendencia

Artículo 15. Los ingresos de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, estarán constituidos por:

1. Los recursos que le sean asignados en la Ley de Presupuesto.

2. Los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional.

3. Los ingresos que obtenga la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, por su propia gestión o administración.

4. Los provenientes del monto de las multas establecidas en esta Ley.

5. Los ingresos que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuados.

6. Los ingresos por concepto de cobro de precios públicos por los servicios que preste.

7. Cualquier otro ingreso permitido por Ley.

Los ingresos de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, se destinarán a atender sus gastos operativos y de funcionamiento; así como, a ejecutar los planes, programas y proyectos que establezca el Ministerio con competencia en materia de minas, a los fines de que la actividad minera cumpla con los objetivos establecidos en esta Ley.

Órgano Auxiliar

Artículo 16. El Servicio de Resguardo Nacional Minero, tendrá el carácter de órgano auxiliar del Ministerio con competencia en materia de minas en las funciones y competencias de protección, inspección, vigilancia y control de las actividades mineras que se desarrollen en el territorio nacional.

Dependencia funcional y presupuestaria del Órgano Auxiliar

Artículo 17. El Servicio de Resguardo Nacional Minero dependerá funcionalmente del Ministerio con competencia en materia de minas, y será ejercido por el Estado venezolano, sometido a las normas de derecho

público que le sean aplicables y a las responsabilidades administrativas, de salvaguarda del patrimonio público, penales y civiles que le corresponda.

El Ministerio con competencia en materia de minas adoptará las previsiones presupuestarias necesarias para el funcionamiento del Servicio de Resguardo Nacional Minero, el cual deberá contar con los recursos necesarios para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones y brindará al personal que lo conforma una formación técnica y especializada en las actividades mineras.

El Ejecutivo Nacional, establecerá las normas que regirán la organización, funcionamiento, atribuciones y coordinación de los organismos, funcionarios y actividades para el ejercicio del resguardo nacional minero.

Objeto del Instituto Nacional de Geología y Minería

Artículo 18. El Instituto Nacional de Geología y Minería, es el ente de investigación científica de la actividad minera, y en tal sentido, tendrá por objeto realizar investigaciones de carácter interdisciplinario, en las áreas de geología, geofísica, geoquímica, geotecnia, geomática y las ingenierías de minas, ambiente, metalurgia, química, eléctrica y de procesos, orientadas al estudio, detección, evaluación de la calidad, cuantificación y certificación de recursos minerales; así como la gestión de riesgos socio naturales, ambiente y demás áreas afines.

Asimismo, planificar, ejecutar, dirigir y coordinar los programas de ciencias de la tierra en general, prestar servicios técnicos especializados a las entidades gubernamentales, empresas del sector privado y empresas mixtas y contribuir en la generación y difusión de los conocimientos de información científica y técnica en las áreas de su competencia.

Naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Geología y Minería

Artículo 19. El Instituto Nacional de Geología y Minería, es un instituto público con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, adscrito al Ministerio con competencia en materia de minas, el cual gozará de las prerrogativas y privilegios de la República. El Instituto tendrá su sede en la ciudad de Caracas y podrá establecer oficinas en otras ciudades del país.

Funciones del Instituto Nacional de Geología y Minería

Artículo 20. El Instituto Nacional de Geología y Minería, tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar estudios de cartografía geológica, geología ambiental, geología estructural, geología histórica y evolutiva, modelado numérico y simulaciones, adquisición, procesamiento y análisis mediante métodos geofísicos, muestreo y análisis geoquímico de laboratorio; aplicados en muestras de roca, sedimentos, suelo y aguas, ambiente, proyectos de obras civiles, gestión del territorio, energías alternativas y minería.

2. Identificar, evaluar y delimitar áreas prospecto y posibles yacimientos minerales mediante la integración del conocimiento en las áreas de su competencia.

3. Elaborar cartografía geológica, estructural, geofísica, geotécnica, geoquímica y temática en el ámbito geocientífico y de la ingeniería, a escala regional y local, como parte fundamental en los planes de desarrollo nacional.

4. Cuantificación de recursos minerales y certificación de reservas.

5. Mantener actualizado la base de datos de los recursos minerales a partir de la integración entre los datos generados por los desarrollos mineros activos en sus diferentes modalidades y los archivos históricos existentes en el territorio nacional.

6. Fomentará la investigación y protección del patrimonio geológico del país, incluyendo sitios de interés científico y cultural.

7. Implementar, gestionar, actualizar y preservar una base de datos geológica con información sobre rocas, sedimentos, estructuras geológicas y recursos geológicos minerales.

8. Fomentar prácticas responsables en la explotación de minerales, considerando aspectos ambientales y sociales a través de la consultoría ambiental.

9. Brindar consultoría a empresas mineras, entes públicos y comunidades sobre aspectos geológicos y mineros.

10. Generar las condiciones para un mejor desempeño de los estados y municipios, en temas relacionados con riesgos geológicos, prospección de agua subterránea, recursos minero-energéticos y planes de ordenamiento territorial.

11. Aplicar la inteligencia tecnológica sobre nuevas tendencias en las técnicas de exploración, extracción, procesamiento de minerales, recuperación y remediación ambiental de ecosistemas y aprovechamiento de pasivos ambientales.

12. Impartir cursos, talleres y programas de formación en ciencias de la tierra y minería en los diferentes niveles de educación pública, promoviendo el estudio de las ciencias de la tierra y la importancia del manejo soberano del conocimiento.

13. Comunicar hallazgos y conocimientos geocientíficos al público en general y a la comunidad científica, mediante la actualización regular del léxico estratigráfico de Venezuela y publicaciones científicas en el Boletín de Geología y demás herramientas de divulgación periódica.

14. Desarrollar actividades conjuntas con instituciones de educación superior, personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que permitan el desarrollo conjunto de programas de investigación y de cooperación técnica para promover el intercambio de conocimientos y tecnologías.

15. En conjunto con los Ministerios con competencia en materia de minas y de ciencia, tecnología e innovación, definirán los planes de investigación geocientífica; así como, las modalidades de financiamiento para su ejecución.

16. Dictar las pautas necesarias para la participación y aporte de información al Banco Nacional del Dato Geocientífico-Minero por parte de operadores mineros, universidades, institutos de investigación, sociedades científicas, entes públicos y privados.

17. Manejar el volumen de datos geocientíficos que permita distribuirlos de forma jerárquica, con criterios de confidencialidad y normalizados para evitar discrepancias en resultados y contenidos, gestionando la información geocientífica y minera del país.

18. Diseñar la Infraestructura de datos espaciales conforme a estándares que regulen y garanticen la interoperabilidad de sus datos, y permita al usuario encontrar, visualizar, acceder y combinar la información según sus necesidades.

19. Desarrollar la metodología de carga de los datos de atributos para ser almacenado y el manejo de datos geocientíficos.

20. Estandarizar lineamientos para la publicación de los productos temáticos asociados a las diferentes disciplinas de las ciencias de la tierra.

21. Implementar el sistema de información geocientífico que permita visualizar, acceder y descargar información para realizar diferentes tipos de análisis espacial.

22. Activar canales científicos de divulgación como revistas científicas y boletines informativos que permitan conocer los avances científico-técnicos en la actividad geocientífica nacional.

Organización, funcionamiento y dirección del Instituto Nacional de Geología y Minería

Artículo 21. La normativa sobre la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Geología y Minería, así como la relativa a sus actuaciones, acciones y procedimientos serán establecidas por el Ejecutivo Nacional.

El Instituto Nacional de Geología y Minería, será dirigido y administrado por un Consejo Directivo integrado por una (1) Presidenta o un Presidente y cinco (5) Directoras o Directores con sus respectivos suplentes, los cuales serán de libre nombramiento y remoción de la Ministra o el Ministro de adscripción.

Patrimonio del Instituto Nacional de Geología y Minería

Artículo 22. El patrimonio del Instituto Nacional de Geología y Minería, estará constituido por:

1. Los aportes que se le asignen en la Ley de Presupuesto para cada ejercicio fiscal.

2. Los ingresos que obtenga por cualquier concepto en el desarrollo de sus funciones y por la prestación de servicios, así como los productos y utilidades que se deriven de las operaciones que realice.

3. Las donaciones o legados realizados al instituto por parte de personas jurídicas o naturales.

4. Los fondos provenientes de los acuerdos de asistencia financiera y de cooperación técnica que se celebren con personas u organismos nacionales o extranjeros de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Crédito Público.

5. Los demás ingresos que reciban por concepto de la realización de las actividades que le sean inherentes o cualquier otra que establezca esta Ley.

Capítulo III

Fondo Nacional Minero

Fondo Nacional Minero

Artículo 23. El Fondo Nacional Minero, es un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, dependiente del Ministerio con competencia en materia de minas, el cual contará con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera sobre los recursos que le correspondan, y se regirá por lo dispuesto en esta Ley y demás normativas aplicables a la materia.

La organización, estructura organizativa y el funcionamiento del Fondo Nacional Minero estará regulado por el Ejecutivo Nacional.

Objeto del Fondo Nacional Minero

Artículo 24. El Fondo Nacional Minero tiene por objeto procurar los recursos para proyectos sociales y económicos a desarrollarse en las áreas donde se realiza la actividad minera.

Ingresos del Fondo Nacional Minero

Artículo 25. Los ingresos del Fondo Nacional Minero estarán constituidos por:

1. Los ingresos ordinarios o extraordinarios que determine el Ejecutivo Nacional. Los ingresos que obtenga el Fondo por su propia gestión o administración.

2. Los ingresos que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuadas.

3. Los ingresos equivalentes hasta el uno por ciento (1%) de la producción bruta de los contratos de concesión, el cual será deducible de las regalías.

Los acuerdos suscritos con la República, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas, sus órganos dependientes jerárquicamente o sus entes adscritos, deben contemplar la obligación de aportar al Fondo Nacional Minero el monto equivalente hasta el uno por ciento (1%) de las ganancias brutas por concepto de operaciones mineras ejercidas por particulares constituidos en empresas mixtas o concesionarios, y hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) en el caso de mediana y pequeña minería, deducibles de las regalías, destinado al

cumplimiento de las funciones establecidas en esta Ley y en los instrumentos que se creen para su funcionamiento y desarrollo.

El régimen presupuestario y de control fiscal del Fondo Nacional Minero, será conforme con lo establecido en la normativa aplicable a la materia de la administración financiera del sector público y demás normas correspondientes.

Funciones del Fondo Nacional Minero

Artículo 26. El Fondo Nacional Minero realizará las siguientes funciones:

1. Realizar las operaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto.

2. Administrar sus propios recursos.

3. Optimizar el rendimiento y utilización de los recursos que le fueren asignados.

4. Las demás que le sean otorgadas por el Ejecutivo Nacional.

Capítulo IV

Ejercicio de las Actividades Mineras

Carácter temporal del ejercicio de las actividades mineras

Artículo 27. Las habilitaciones para el ejercicio de las actividades mineras son temporales, se ejercen dentro de límites geográficos determinados y conforme a los términos de esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Ocupación temporal y expropiación

Artículo 28. Cuando sea estrictamente necesaria la ocupación temporal o la expropiación para poder realizar las actividades de la minería, la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras, remitirá la solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas, quien iniciará y seguirá el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social.

En caso de que el titular del ejercicio de la actividad minera, requiera utilizar bienes de terceros, deberá dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción del contrato, participarlo al Ministerio con competencia en materia de minas.

Servidumbres

Artículo 29. En caso de que la beneficiaria o el beneficiario de los títulos para el ejercicio de las actividades mineras que le hubieren sido otorgadas conforme lo establecido en esta Ley, requiera la constitución de aquellas servidumbres que sean estrictamente necesarias a tal fin, se hará de acuerdo al ordenamiento jurídico aplicable.

El Ministerio con competencia en materia de minas, coadyuvará a los medios alternativos de resolución de conflictos.

Terrenos baldíos

Artículo 30. Quienes tengan un título para el ejercicio de las actividades mineras podrán utilizar los terrenos baldíos en las condiciones y mediante las compensaciones que pacte con el Ejecutivo Nacional, el cual según las circunstancias puede exonerarlo de las mismas. Cuando en los terrenos baldíos existan mejoras de particulares, la indemnización que corresponda la pagará el titular del derecho minero.

Preservación de la infraestructura minera

Artículo 31. Los sistemas, estructuras y recursos necesarios para la extracción, acarreo, logística y procesamiento de minerales, deben ser mantenidos y conservados por el titular según sea el caso, en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el lapso de duración de los derechos y de su posible prórroga.

El Estado venezolano determinará los sistemas, estructuras y recursos que pasarán en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, con la extinción de los derechos, cualquiera sea la causa de la misma.

Aquellos sistemas, estructuras y recursos que no pasen en plena propiedad a la República, deberán ser dispuestos de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable.

Recepción de los bienes

Artículo 32. El Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, establecerá las formalidades concernientes a la recepción de los bienes a que se refiere esta Ley; las correspondientes a las operaciones de cierre de la mina, una vez extinguida la autorización; y las relativas al cumplimiento de las obligaciones que los titulares tienen en

razón de la intervención de las áreas otorgadas para el ejercicio de las actividades mineras.

Minerales diferentes a los otorgados

Artículo 33. Cuando en el ejercicio de las actividades primarias previstas en esta Ley, se encuentren minerales diferentes a los autorizados en el título respectivo, en especial los minerales estratégicos, los titulares de los derechos mineros están en la obligación de notificarlo inmediatamente al Ministerio con competencia en materia de minas, el cual convocará en el lapso de diez (10) días hábiles al titular del derecho minero, a efecto de regular el ejercicio de la actividad minera no otorgada sin perjuicio de las actividades autorizadas originalmente en dicha área.

En caso de que el Ministerio con competencia en materia de minas no emita la convocatoria mediante el correo electrónico que se encuentra en el registro único minero, en el referido lapso, se considerará que ha resuelto negativamente.

El concesionario tendrá el derecho de preferencia para su aprovechamiento, previa solicitud al Ministerio con competencia en materia de minas de conformidad con lo previsto en esta Ley.

Bajo ninguna circunstancia, el concesionario tendrá facultad sobre esos minerales, hasta tanto se realice el contrato minero y se otorguen los permisos correspondientes, por parte del Ministerio con competencia en materia de minas.

Capítulo V

De la Reserva del Estado y los Minerales Estratégicos

Declaratoria de minerales estratégicos

Artículo 34. Los minerales de cualquier clase existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, que resulten fundamentales para el desarrollo económico, la industria nacional o para la defensa y seguridad nacional, podrán ser declarados como minerales estratégicos por categorías o por mina, por área o región, mediante Decreto dictado por la Presidenta o el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros.

La declaratoria de un mineral como estratégico no excluye la posibilidad de que el mismo pueda ser objeto de aprovechamiento

conforme a lo establecido en esta Ley, salvo que exista o se establezca a favor del Estado, conforme las previsiones señaladas.

El Estado podrá reservarse por razones de interés nacional y carácter estratégico, las actividades primarias y conexas de la minería, de los minerales declarados como estratégicos.

En caso que un mineral sea declarado como estratégico, los operadores mineros continuarán con los derechos previamente otorgados y realizarán la comercialización de acuerdo a lo establecido en esta Ley y en condiciones que no podrán ser inferiores a las acordadas en los contratos, licencias y permisos correspondientes.

Zonas de Seguridad

Artículo 35. La Presidenta o el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros, podrá declarar las áreas mineras auríferas y de otros minerales estratégicos como Zonas de Seguridad.

La normativa especial que se dicte en desarrollo del Decreto que declare la Zona de Seguridad, determinará el funcionamiento y régimen sobre las actividades, bienes y personas, así como las sanciones a que hubiere lugar, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.

Manejo de material radioactivo

Artículo 36. El Estado, por razones de interés público y carácter estratégico, se podrá reservar la actividad primaria de la minería de minerales radioactivos; así como, su aprovechamiento, beneficio y comercialización de sus productos y subproductos.

La movilización de minerales radioactivos, productos y subproductos, por el territorio nacional, deberá contar con el permiso del Ministerio competente, y será realizado bajo las condiciones y lineamientos previstos para tal fin por el Ejecutivo Nacional.

Capítulo VI

De la Comercialización

Derecho Preferente

Artículo 37. El Banco Central de Venezuela tiene el derecho preferente para la compra del mineral oro que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera ejercida en el territorio nacional, el cual debe ser ofertado a través del Ministerio con competencia en materia de minas, con base a los mecanismos de participación en la

producción nacional y disponibilidad del recurso mineral, que se establezcan para tales fines.

A tal efecto, el Banco Central de Venezuela contará con cinco (5) días hábiles para adquirir el oro, en condiciones competitivas de acuerdo al mercado; transcurrido este lapso, se entenderá desestimada la compra, para lo cual será autorizada la comercialización por el Ministerio con competencia en materia de minas, a terceros interesados, nacionales o internacionales, en los términos que se establezcan.

Participación porcentual en los volúmenes de minerales

Artículo 38. En los contratos de comercialización que se suscriban para operaciones mineras conjuntas entre los sujetos autorizados en los numerales 1 al 4 del artículo 5 de esta Ley, podrá acordarse para cada una de las partes una participación porcentual sobre los volúmenes de minerales extraídos susceptibles de comercialización.

Cuando se prevea la participación conjunta en los términos que anteceden, los volúmenes que correspondan a cada parte serán comercializados directamente por estas, salvo que hubieren pactado expresamente y por escrito algo distinto.

Autorización para la comercialización de Oro

Artículo 39. Cuando personas distintas a los operadores mineros exporten oro, el Ministerio con competencia en materia de minas podrá autorizar la comercialización, pudiendo establecer un pago de hasta el cinco por ciento (5%) del peso fino correspondiente a la cantidad total de mineral objeto de exportación, a ser pagado en especie o su equivalente en dinero.

El Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, deberá establecer los parámetros para el pago, así como los criterios que determinen el porcentaje a aplicar en cada caso.

Lineamientos para la comercialización externa de los minerales estratégicos

Artículo 40. El Ministerio con competencia en materia de minas, conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, establecerán los lineamientos para la comercialización externa del oro, para lo cual deberán cumplir con lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable a la materia.

Joyas de uso personal

Artículo 41. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta Ley, la adquisición de joyas de oro y piedras preciosas para uso personal.

Capítulo VII

De las Actividades Primarias

Actividades primarias y fases de la minería

Artículo 42. Se consideran actividades primarias de la minería, los procesos orientados a la investigación, detección, delimitación geométrica y volumétrica de yacimientos minerales y la obtención de éstos y comprenden las siguientes fases:

1. **Prospección:** Estudios de reconocimiento de la superficie por métodos directos, como la toma de muestras de rocas o material superficial para el estudio geoquímico y geológico o indirectos como los sensores remotos, para la identificación de potenciales áreas a ser consideradas posibles yacimientos minerales.

2. **Exploración:** Aplicación de técnicas geológicas, geofísicas y geoquímicas con el objetivo principal de localizar anomalías geológicas con propiedades de un depósito mineral que pueda ser explotado económicamente.

3. **Explotación:** Proceso que incluye un conjunto de operaciones orientadas a la extracción de minerales que yacen en el suelo o subsuelo del área que abarca el yacimiento autorizado.

4. **Producción:** Extracción efectiva del recurso mineral. Se considera parte del proceso de producción el diseño técnico del plan y la forma en que se va a remover el material del suelo y/o subsuelo.

5. **Arranque y Acarreo:** Remoción del material mineralizado y su traslado dentro del área operativa.

Plan de Exploración del Área

Artículo 43. Antes de iniciar la actividad exploratoria, la interesada o el interesado presentará ante el Ministerio con competencia en materia de minas, el plan de exploración del área y el plan de inversión para el período que refiera esta Ley, de acuerdo a los términos de referencia establecidos.

Durante el período exclusivamente exploratorio, o su prórroga, deberán presentarse informes de avances trimestrales, los cuales deberán

cumplir con los requisitos y condiciones establecidas por el Ejecutivo Nacional.

Período exclusivamente exploratorio

Artículo 44. El período exclusivamente exploratorio tendrá una duración que no excederá de seis (6) años, contados a partir de la obtención del otorgamiento del instrumento que autorice la actividad, de acuerdo con la naturaleza del mineral de que se trate y demás circunstancias pertinentes, según lo determine el Ejecutivo Nacional.

El período exclusivamente de exploración podrá ser prorrogado por lapsos no mayores a dos (2) años, sin que se exceda a dos (2) prórrogas. La prórroga deberá ser solicitada ante el Ministerio con competencia en materia de minas, seis (6) meses antes del vencimiento del término otorgado.

Minerales obtenidos producto de los trabajos de Exploración

Artículo 45. Los minerales obtenidos como producto de los trabajos de exploración, podrán ser vendidos, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas y quedarán sujetos a los pagos correspondientes, aplicables en la fase de explotación.

Solicitud de Explotación

Artículo 46. La interesada o el interesado presentará ante el Ministerio con competencia en materia de minas, los requisitos necesarios para iniciar la fase de explotación. La solicitud de explotación será publicada en la página web del Ministerio con competencia en materia de minas.

Oposición

Artículo 47. A partir de la publicación del aviso a que se refiere el artículo anterior, comenzará a correr un lapso de treinta (30) días continuos para que la interesada o el interesado que sienta vulnerados sus derechos, pueda hacer oposición a la aprobación de los planos presentados.

Independientemente de que se plantee alguna oposición, el Ministerio con competencia en materia de minas, ordenará que las irregularidades que pudiere adolecer la solicitud, sean subsanadas dentro de un lapso no mayor de noventa (90) días continuos, contados a partir del vencimiento del lapso anterior.

Requisitos para iniciar la fase de Explotación

Artículo 48. Para iniciar la fase de explotación, la interesada o el interesado deberá consignar ante el Ministerio con competencia en materia de minas, la documentación siguiente:

1. Escrito de solicitud de inicio de la fase de explotación.
2. Fianzas ambientales y fianza de fiel cumplimiento.
3. Plan de mitigación progresiva de daño ambiental y plan de cierre de minas.
4. Certificado de registro único minero vigente.
5. El estudio de factibilidad técnico-financiero.
6. El estudio de impacto ambiental y sociocultural.
7. Los resultados de estudios exploratorios, verificados por el instituto de geología y minas.
8. Estimación de recursos y reservas minerales, verificados por el Instituto Nacional de Geología y Minería.
9. Plan de desarrollo y explotación.

Una vez recibida la documentación, el Ministerio con competencia en materia de minas, dispondrá de un lapso de treinta (30) días continuos para analizarla e informar al interesado o interesada su opinión técnica, a los fines que se realicen los correctivos y sean subsanados en la oportunidad que previamente establezca el órgano rector o se efectúe en el lapso de treinta (30) días calendario, la Resolución en la cual dispondrá el permiso de explotación que indicará las unidades parcelarias comprendidas en el contrato de concesión, que serán escogidas por el concesionario para la explotación.

El permiso de explotación deberá ser protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro de la Circunscripción de ubicación de la concesión, dentro de los treinta (30) días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Así mismo, se le entregará al concesionario copia certificada del plano general y de los planos de las parcelas escogidas.

Grupo de concesiones

Artículo 49. Cuando un concesionario tuviere un grupo de concesiones, todas ellas se considerarán en explotación, cuando desde una

misma instalación, se estuviere ejerciendo la actividad minera conforme a lo establecido en este artículo.

Prohibición del uso de sustancias nocivas al ambiente

Artículo 50. Se prohíbe el uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente y lesionen el desarrollo minero ecológico en la actividad minera. El Ministerio con competencia en materia de ambiente, a solicitud del Ministerio con competencia en materia de minas establecerá mediante Resolución las sustancias prohibidas.

Fianza de Fiel Cumplimiento

Artículo 51. La interesada o el interesado presentará al Ministerio con competencia en materia de minas, antes de iniciar la explotación, la fianza de fiel cumplimiento del plan de desarrollo y explotación, librada por instituciones financieras o empresas de seguro de reconocida solvencia y debidamente inscritas ante la Superintendencia Nacional respectiva, hasta por un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos promedios estimados de las ventas anuales. Esta fianza será renovada y actualizada cada año.

El Ministerio con competencia en materia de minas, podrá solicitar la ejecución de la fianza en caso de paralización por más de seis (6) meses de las actividades, sin causa justificada.

Prohibición de paralización

Artículo 52. Una vez culminada la fase exclusivamente exploratoria en el área otorgada en concesión, deberá iniciarse la fase de explotación. La explotación no podrá ser paralizada sino por causa justificada y por un lapso no mayor de seis (6) meses, excepto en circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, que deberán ser comunicadas al Ministerio con competencia en materia de minas, quien decidirá al respecto, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sin embargo, durante el lapso de la paralización, el titular del derecho continuará realizando las actividades y trabajos necesarios para la preservación de los mismos.

Duración de la Explotación

Artículo 53. La explotación tendrá una duración que no excederá de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su habilitación, pudiendo prorrogarse su duración por dos períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el sujeto de aplicación, solvente en sus

obligaciones con la República Bolivariana de Venezuela, con seis (6) meses de antelación al vencimiento del período inicial concedido.

Invasión de concesión ajena

Artículo 54. Cuando en el curso de una explotación se invadiere una concesión ajena, el Ministerio con competencia en materia de minas dispondrá que el valor bruto del mineral extraído de ésta se repartirá por mitad con el colindante; pero si se probare que el concesionario invasor no procedió de buena fe, pagará al colindante perjudicado el doble del valor de lo extraído, de acuerdo con la normativa que para regular estas situaciones dicte el mencionado órgano rector.

Prohibición para realizar actividades primarias

Artículo 55. Queda prohibido realizar actividades primarias de la minería en poblaciones, cementerios y terrenos sagrados o religiosos, embalses, ríos, canales y áreas bajo régimen de administración especial de protección ambiental.

El desarrollo de actividades mineras a menos de cien (100) metros de vías férreas, autopistas, carreteras, caminos, aeródromos, puentes u otras obras semejantes, requerirá el otorgamiento del permiso correspondiente por parte de la autoridad competente en cada caso, la cual deberá cumplir con las formalidades exigidas en la ley y demás normas aplicables.

Capítulo VIII

Actividades Conexas o Auxiliares a la Minería

Actividades conexas o auxiliares a la minería

Artículo 56. Las actividades conexas o auxiliares a la minería son procesos complementarios que facilitan la gestión y comercialización del recurso mineral, tales como:

1. **Procesamiento:** Transformación del mineral extraído mediante técnicas físicas o químicas para mejorar su calidad y valor comercial. El primer paso de la faena de procesamiento es la molienda, el secado, la mezcla y la homogeneización del material arrancado y acarreado en la fase de producción.

2. **Concentración y Beneficio:** Parte final del procesamiento y comprende las labores de purificación, concentración, fundición y transformación.

3. **Tenencia:** Posesión legal del mineral extraído.

4. **Transporte y circulación:** Comprende la movilización del mineral desde el sitio de extracción hasta su destino final, plantas de procesamiento, centros de acopio o mercados.

5. **Almacenamiento:** Es el resguardo temporal del mineral en condiciones adecuadas.

6. **Comercialización:** Comprende la identificación de oferta y demanda, negociación, logística y venta, incluyendo estrategias de mercado, análisis del mercado futuro y coordinación de procesos como embalaje, certificación, transporte y documentación de exportación.

Vigilancia, supervisión, inspección y control

Artículo 57. Las actividades conexas a la minería estarán sujetas a la vigilancia, supervisión, inspección y control de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera y a la normativa establecida por el Ejecutivo Nacional y demás disposiciones que regulen la materia.

Licencias y tarifas para actividades conexas o auxiliares de la minería

Artículo 58. Para el ejercicio de las actividades conexas o auxiliares a la minería se requerirá una licencia expedida por el Ministerio con competencia en materia de minas, sujeta al pago de la tarifa que establezca mediante Resolución.

Quienes ejerzan actividades mineras autorizadas de exploración y extracción de mediana o gran minería y que requieran ejecutar alguna de las actividades establecidas en el artículo 56 de esta Ley, a los fines de cumplir con su plan de desarrollo y explotación, no requerirán Licencia de actividades conexas o auxiliares.

Actividades no consideradas conexas o auxiliares a la minería

Artículo 59. La contratación y prestación de servicios especializados o de soporte para el desarrollo y la continuidad de las operaciones mineras, la fabricación y comercialización de insumos, equipos, maquinarias y herramientas, no son consideradas actividades conexas o auxiliares a la minería.

Capítulo IX

De la Concesión, Contrato Minero y Licencia Minera

Transferibilidad

Artículo 60. Las concesiones y los contratos mineros que otorgan autorización para el ejercicio de las actividades primarias de exploración o de explotación, son transferibles, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, con el fin de verificar que la operación de transferencia no se encuentre incursa en ninguno de los supuestos previsto en el último parágrafo de éste artículo.

Las concesiones mineras son derechos reales que no implican propiedad alguna sobre el yacimiento o el suelo donde éste se encuentra. Las concesiones mineras pueden ser objeto de hipoteca y otros negocios jurídicos lícitos autorizados por la Ley y conforme a los lineamientos dispuestos por el Ejecutivo Nacional.

Los operadores mineros no podrán transferir los mencionados contratos o concesiones, en caso de seguridad nacional, incapacidad técnica financiera del beneficiario de la transferencia, cuando el derecho a transferir esté en estado de caducidad, así como cuando existan elementos de convicción que indiquen operaciones de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo o delincuencia organizada.

Concesión minera

Artículo 61. Cuando se trate de actividades primarias de exploración y explotación, las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras interesadas en ejecutarlas, deberán obtener una concesión minera.

La concesión minera se regula mediante contrato, el cual confiere a su titular el derecho exclusivo a la exploración, explotación o comercialización de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido y será suscrito con la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minas. En el marco del contrato de concesión podrán señalarse los permisos que se otorgarán para el ejercicio de las actividades mineras objeto de la concesión, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para tal fin y de acuerdo con los términos pactados.

Cuando el concesionario sea una empresa pública nacional, la República podrá autorizar en el contrato de concesión que subrogue, total o parcialmente, sus derechos como concesionario a un tercero, público o

privado, en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional y la normativa que dicte el Ministerio con competencia en materia de minas.

Los contratos de concesión deben remitirse a la Procuraduría General de la República para su revisión.

Los desmontes, escoriales, colas, relaves, estériles de minas y, todo aquello destinado a la concesión, son parte integrante de la misma y siguen el destino de ésta.

Requisitos de la solicitud de concesión

Artículo 62. Las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, interesadas en obtener una concesión minera dirigirán al Ministerio con competencia en materia de minas una solicitud que contenga:

1. Documento donde manifieste su intención.

2. Identificación de la o el solicitante con indicación de su domicilio, nacionalidad, estado civil y carácter con que actúa. Si éste fuere una sociedad mercantil, su nombre o razón social, su domicilio, el lugar y datos de su constitución. En el caso de una empresa extranjera deberá cumplir las formalidades establecidas en la Ley.

3. Indicación de la clase de mineral o los minerales, superficie aproximada y los linderos del área solicitada, ubicación geográfica acompañada del croquis del área solicitada, debidamente firmado por un ingeniero de minas, geodesta, agrimensor o cualquier otro profesional legalmente autorizado para ello.

4. Indicación de la titularidad del terreno si es baldío, ejido o de propiedad particular, sus colindantes, y en el último caso, expresar el nombre del propietario.

5. Comprobar su capacidad técnica, económica y financiera.

6. Ventajas especiales que se ofrezcan a la República.

Decisión de la solicitud de concesión

Artículo 63. Dentro de los treinta (30) días continuos siguientes de presentada la solicitud de concesión minera, en el supuesto que no hubiere oposición o ésta haya sido denegada, se evaluará la solicitud y se someterá a la consideración de la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, quien la admitirá o rechazará. Este lapso podrá ser prorrogado por un período no mayor de quince (15) días continuos. Transcurrido el

lapso para decidir, sin que hubiere respuesta de parte del Ministerio con competencia en materia de minas, se entenderá que la solicitud fue rechazada de pleno derecho.

Publicación de la admisión

Artículo 64. La Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, dictará la Resolución aprobando o rechazando la solicitud de concesión, la cual, en caso de ser aprobada, se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dentro de un lapso de veinte (20) días continuos siguientes a la fecha de su publicación, se abrirá un lapso de oposición a la decisión, para que cualquier interesada o interesado que se considere afectado en su derecho, presente su oposición.

De no haberse presentado oposición o cuando fuere declarada sin lugar, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, podrá suscribir en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, el contrato de concesión minera, verificando previamente el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en esta Ley.

En caso de que se presentare oposición, se tramitará de conformidad con el procedimiento que establezca el Ejecutivo Nacional.

Duración de la concesión

Artículo 65. La concesión no excederá de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de su publicación en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, pudiendo prorrogarse su duración hasta por dos (2) períodos sucesivos no mayores de diez (10) años cada uno, si así lo solicitase el concesionario al Ministerio con competencia en materia de minas.

La solicitud de prórroga de los períodos sucesivos las hará el concesionario solvente con la República antes de los seis (6) meses a su vencimiento y previo el cumplimiento de la normativa que al efecto dicte el Ministerio con competencia en materia de minas, quien decidirá dentro de un lapso de seis (6) meses la solicitud de prórroga. En caso de no haber notificación, se entenderá otorgada la prórroga.

Ámbito espacial y extensión horizontal de la concesión minera

Artículo 66. El ámbito espacial de la concesión minera, es un volumen piramidal cuyo vértice es el centro de la tierra y su límite exterior es una poligonal en la superficie, cuyos vértices y linderos se establecen utilizando

el sistema que determine el Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar.

La extensión horizontal de la concesión estará determinada por poligonales creadas por puntos fijos y líneas de preferencia rectas sobre la superficie terrestre y cuya unidad de medida superficial será la hectárea (ha). Una concesión podrá tener una extensión máxima de un lote minero o lo que es igual a doce (12) unidades parcelarias y por lo tanto tendrán una extensión máxima de seis mil ciento cincuenta y seis hectáreas (6.156 ha). No se podrán otorgar lotes en concesión a un solo titular sobre más de veinticuatro (24) unidades parcelarias, o el equivalente a dos (2) lotes.

En casos especiales y cuando así convenga al interés nacional, la Presidenta o el Presidente de la República, podrá autorizar el otorgamiento en concesión de lotes con una superficie mayor a la establecida en este artículo.

Cuando en el ámbito espacial de una concesión, el Ejecutivo Nacional estuviese dispuesto a otorgar actividades mineras sobre minerales no previstos en la concesión, el concesionario original tendrá derecho preferente para obtener una concesión sobre esos nuevos minerales, previo cumplimiento de las condiciones establecidas para el mineral no previsto.

Indivisibilidad del contrato de concesión minera

Artículo 67. El contrato de concesión minera es indivisible y, por tanto, los actos jurídicos que de alguna manera pudieran afectar el contrato de concesión, deberán respetar su indivisibilidad. Los traspasos parciales no surtirán efecto respecto al Estado, pero quedan a salvo de esta disposición, los traspasos que versen acerca del derecho proindiviso de los cotitulares, cuyos cesionarios responderán solidariamente del pago de la totalidad de los impuestos y del cumplimiento de las demás obligaciones previstas en el contrato de concesión.

Extinción de las concesiones

Artículo 68. Las concesiones mineras se extinguen por los siguientes supuestos:

1. Por el vencimiento del término para el cual fueron otorgadas, sin necesidad de pronunciamiento alguno.

2. Por renuncia que haga la beneficiaria o el beneficiario mediante escrito, consignado ante el Ministerio con competencia en materia de minas.

3. Por la declaratoria de caducidad de la concesión en los supuestos establecidos en esta Ley.

4. La extinción de la concesión minera, por cualquier motivo, no libera al concesionario de las obligaciones causadas hasta el momento de la extinción.

Revocatoria de las concesiones mineras

Artículo 69. Son causales de revocatoria y, por tanto, de extinción de las concesiones mineras:

1. Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en esta Ley.

2. Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en esta Ley.

3. La paralización injustificada de la explotación por el lapso de seis (6) meses.

4. La falta de pago durante un (1) año de las regalías y de cualesquiera de las obligaciones pecuniarias, tributarias y parafiscales exigibles. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución correspondiente, el Ministerio con competencia en materia de minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de lo adeudado y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de revocatoria.

5. Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, económico y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables.

6. El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República.

7. Incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en esta Ley.

8. Cualquier otra causal expresamente prevista en el contrato minero o en la habilitación respectiva.

Procedimiento de revocatoria

Artículo 70. Para la determinación de la revocatoria, el Ministerio con competencia en materia de minas, iniciará un procedimiento administrativo tendente a determinar el incumplimiento o la situación de conformidad de las obligaciones asumidas por la concesionaria; a tales fines, se dispondrá

un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para que la concesionaria presente los descargos que considere necesarios a su favor, vencido dicho lapso comenzarán a transcurrir diez (10) días hábiles para la evacuación y promoción de pruebas conforme a lo siguiente: seis (6) días hábiles para promover y cuatro (4) hábiles para evacuar las pruebas.

Concluidas las referidas fases el Ministerio con competencia en materia de minas adoptará la decisión definitiva, en un lapso no mayor de cinco (5) días hábiles, determinando si se verificó algunas de las causales de revocatoria, señaladas en esta Ley.

La revocatoria de la concesión minera será declarada por la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, mediante Resolución que deberá notificarse al concesionario a través de los medios electrónicos establecidos en el contrato de concesión para las notificaciones. Adicionalmente, se deberá publicar la decisión en la página web del Ministerio con competencia en materia de minas.

Contratos Mineros

Artículo 71. El Ministerio con competencia en materia de minas, una vez publique la Resolución que otorga el título que autoriza el ejercicio de la actividad minera primaria y de no haber oposición o si ésta fuera denegada, suscribirá contratos mineros con los titulares de derechos mineros, con el objeto de establecer los derechos y obligaciones que del mencionado título se deriven. Los contratos mineros están sujetos a las regulaciones establecidas en esta Ley y por el Ejecutivo Nacional.

Las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus empresas filiales que sean titulares del derecho minero, podrán suscribir contratos de operaciones mineras con particulares, para el desarrollo de actividades primarias, sin que esto signifique la cesión del título minero que ejerce y podrá procederse según lo previsto en el artículo 38 de esta Ley, encontrándose sujetos a las obligaciones impositivas que correspondan. Los contratos de operaciones mineras deben ser autorizados por la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas.

Cuando el contrato de operaciones mineras contemple desarrollar proyectos de minería a gran escala, debe ser remitido a la Procuraduría General de la República para su revisión.

Los contratos para el ejercicio de las actividades primarias mantendrán los equilibrios económicos financieros originalmente acordados, además

de aquellas condiciones favorables para las partes, las cuales deben preservarse durante la vigencia del acuerdo.

Cuando posterior a la suscripción de los contratos mineros, se produzcan modificaciones de orden tributarias, que afecten negativamente los fines económicos del acuerdo, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de minas, realizará los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio económico, pudiendo modificar porcentajes de regalías, tributos, tarifas, plazos contractuales, mecanismos de compensación, y todas aquellos términos necesarios para restituir las condiciones económicas que habrían tenido las partes de no haberse producidos dichas modificaciones.

Notificaciones legales en los contratos mineros

Artículo 72. En los contratos mineros, las notificaciones legales deberán efectuarse a través de los medios electrónicos o telemáticos que señalen las partes.

Licencia Minera

Artículo 73. Para el ejercicio de las actividades primarias a la minería en pequeña escala es necesario la obtención de una licencia minera, la cual es un título minero de carácter precario y, en consecuencia, no confiere derechos reales, por lo que no podrá ser enajenada, gravada, arrendada, traspasada, ni cedida. La licencia minera está sometida al cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y a los requisitos previstos por el Ejecutivo Nacional.

Restricciones para la obtención de los títulos

Artículo 74. No podrán obtener los títulos a que se refiere esta Ley, las siguientes funcionarias o funcionarios del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, ni a título personal, ni por interpuesta persona:

1. La Presidenta o el Presidente de la República, Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, Vicepresidentas Sectoriales o Vicepresidentes Sectoriales, las Ministras o los Ministros y las Viceministras o los Viceministros, Diputadas o Diputados de la Asamblea Nacional, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, las Gobernadoras o los Gobernadores y miembros de los Consejos Legislativos, Alcaldes o Alcaldesas, Concejales, la Procuradora o el Procurador General de la República, la Defensora o el Defensor del Pueblo, la o el Fiscal General de la República y la Contralora o el Contralor General

de la República, miembros del Consejo Nacional Electoral, las funcionarias o funcionarios de los Ministerios con competencia en materia de minas y ambiental.

2. Las Presidentas o los Presidentes, Directoras o Directores de institutos autónomos o de empresas del Estado o públicas.

El Ejecutivo Nacional, cuando así se justifique, podrá incorporar cualesquier otra funcionaria u otros funcionarios, además de los indicados en este artículo.

Las prohibiciones aquí consagradas, afectan también al cónyuge, concubina o concubino y a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las funcionarias o los funcionarios indicados.

Las personas afectadas por las prohibiciones a que se refiere este artículo, no podrán participar como accionistas o asociados en cooperativas o sociedades mercantiles para adquirir títulos mineros, hasta que no hayan transcurrido cinco (5) años desde el cese del ejercicio de su cargo.

Capítulo X

De las Empresas Mixtas Mineras

De las Empresas Mixtas

Artículo 75. La creación de empresas mixtas mineras, debe ser autorizada por la Presidenta o el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante Decreto que debe ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

El Decreto que autorice la creación de una empresa mixta minera, deberá especificar al menos: la denominación, objeto, domicilio, la determinación del órgano o ente de adscripción y la composición accionaria de su capital social.

Las empresas mixtas mineras adquieren personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el registro mercantil correspondiente a su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación.

El acta constitutiva de las empresas mixtas mineras, será redactada con suficiente amplitud para que sirva a la vez de estatutos sociales, previa protocolización del acta constitutiva y los estatutos sociales ante el registro

mercantil correspondiente, se solicitará la revisión del respectivo proyecto por parte de la Procuraduría General de la República.

Las empresas mixtas mineras, para el ejercicio de las actividades mineras, se regirán por lo establecido en esta Ley, en el Código de Comercio y en las demás normativas que les fueran aplicables.

El Ejecutivo Nacional podrá establecer los lineamientos que deben seguir las empresas mixtas mineras, según el tipo de mineral a explotar y el área designada para tal fin.

Evaluación y decisión del proyecto minero para las empresas mixtas

Artículo 76. Las empresas mixtas presentarán ante el Ministerio con competencia en materia de minas el proyecto minero en los términos establecidos en esta Ley, quien dentro del lapso de veinte (20) días continuos siguientes a su presentación, lo evaluará y decidirá.

En caso que se encontrare objeción en el contenido del proyecto minero, notificará a la empresa interesada las correcciones que deberá realizar al mismo para que las subsane en un lapso no mayor de diez (10) días continuos, contados a partir de recibida la notificación.

Subsanadas las fallas, el Ministerio con competencia en materia de minas, dispondrá de un lapso de diez (10) días continuos para notificar la aprobación o no del proyecto minero.

Vencido el lapso establecido sin que el interesado hubiese subsanado las fallas quedará sin efecto la solicitud.

Delimitación de Áreas Asignadas

Artículo 77. El Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, delimitará el área total a ser asignada a cada empresa mixta minera para la realización de actividades mineras.

Cambio accionario

Artículo 78. Las personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que se asocien con la República Bolivariana de Venezuela o cualquier ente público, para la constitución de empresas mixtas mineras, con el objeto de la realización de las actividades primarias a que se refiere esta Ley, no podrán ceder, enajenar o traspasar sus acciones, sin la previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas.

En caso de cambio en el control accionario de una empresa que se encuentre asociada con el Estado, en una empresa mixta minera, se deberá solicitar previamente, la autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, a los efectos de que éste determine la conveniencia a los fines estratégicos del Estado, de continuar asociado.

Capítulo XI

Escalas de la Actividad Minera

Escalas de la actividad minera

Artículo 79. La actividad minera se puede realizar a pequeña, mediana y gran escala en función de la producción racional y sustentable que realicen, así como del área establecida para cada una de ellas.

Para someter un área al régimen de la pequeña, mediana o gran minería, el Ministerio con competencia en materia de minas, tomará en cuenta las inversiones iniciales, las características, la magnitud del yacimiento y el mineral a ser explotado.

Los proyectos mineros en pequeña, mediana o gran escala, podrán contar con el financiamiento de instituciones bancarias y del mercado bursátil, públicas o privadas, para lo cual el Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la creación de políticas públicas a tales efectos.

Las características, requisitos, condiciones, proyectos mineros, otorgamiento, renovación, prohibiciones y procedimientos, así como cualquier otra disposición relativa a la pequeña, mediana o gran minería, serán reguladas por el Ejecutivo Nacional.

Pequeña Minería

Artículo 80. La pequeña minería es la escala de producción racional y sustentable realizada por personas naturales o jurídicas para la ejecución de la actividad primaria dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de veinticinco hectáreas (25 ha), con una capacidad de procesamiento comprendida entre una (01) y no mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas diarias de material.

El derecho de explotación para la pequeña minería se deriva de la obtención de la licencia minera, la cual constituye un título precario y, en consecuencia, no confiere derechos reales, por lo que no podrá ser enajenado, gravado, arrendado, traspasado ni cedido.

La licencia minera para la pequeña minería tendrá una duración que no excederá de diez (10) años, contados a partir de su publicación en la Gaceta

Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, pudiendo prorrogarse su duración por períodos sucesivos no mayores de cinco (5) años, si así lo solicitase el titular de la autorización antes de los seis (6) meses del vencimiento del período inicial o la prórroga, sin que las prórrogas puedan exceder el período originalmente otorgado. Para solicitar la prórroga prevista en este artículo, el titular de la licencia minera debe estar solvente en sus obligaciones con la República.

La licencia minera que autorice la actividad minera a pequeña escala, establecerá las condiciones mediante las cuales se llevará a cabo la actividad y estará sujeta a las regulaciones previstas en esta Ley, que le sean aplicables.

Mediana Minería

Artículo 81. La mediana minería es la realizada por personas naturales o jurídicas, caracterizada por el uso mixto de mano de obra y capital, orientados a la ejecución de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder de seis (6) unidades parcelarias (3.078 ha) y con una capacidad de arranque y acarreo de material minero mayor a trescientos cincuenta (350) toneladas y menor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas por día.

Gran Minería

Artículo 82. La gran minería es la actividad minera realizada por personas naturales o jurídicas, orientada al ejercicio de la actividad minera, dentro de un área establecida para uso minero que no podrá exceder al máximo establecido en esta Ley, con una capacidad de procesamiento mayor a cuatro mil cuatrocientas (4.400) toneladas diarias de material primario.

Capítulo XII

De la Minería Artesanal

Minería Artesanal

Artículo 83. La minería artesanal es la actividad personal y directa en la explotación de minerales, mediante equipos manuales, simples, portátiles, no nocivos al ambiente, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que sólo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana, que posean una licencia minera, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.

La minería artesanal queda exenta de la obligación de solicitar la guía de circulación para el mineral oro, hasta por la cantidad que establezca el Ejecutivo Nacional, el cual no podrá superar la cantidad de treinta (30) gramos de peso bruto.

Pago de impuestos

Artículo 84. El ejercicio de la minería artesanal estará sujeta al pago de los tributos previstos en esta Ley que le sean aplicables.

Capítulo XIII

Brigadas Mineras

Brigadas Mineras

Artículo 85. Las personas naturales que ejercen la minería artesanal podrán asociarse en brigadas mineras, previa autorización del Ministerio con competencia en materia de minas, a los fines de ejercer actividades de pequeña minería de manera organizada, mediante licencia minera, dentro de un área específica y para el aprovechamiento racional y económicamente rentable de los minerales, que tenga un impacto favorable en las necesidades sociales de la comunidad.

Las brigadas mineras tendrán una duración de seis (6) años, contados a partir de la fecha de emisión de la licencia minera, pudiendo prorrogarse por períodos sucesivos no mayores de tres (3) años hasta un máximo de seis (6) años, si así lo solicitase el interesado dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del período inicial y le sea otorgada la prórroga por el Ministerio con competencia en materia de minas.

El Ministerio con competencia en materia de minas, publicará en su portal web un informe nacional de los permisos que son de cumplimiento obligatorio para las brigadas mineras. Los órganos y entes de la Administración Pública, establecerán un régimen simplificado y provisional de permisos para el funcionamiento de las brigadas mineras.

Solicitud de constitución de las Brigadas Mineras

Artículo 86. Las personas que pretendan constituirse en brigadas mineras, deberán hacer la solicitud de la licencia minera ante el Ministerio con competencia en materia de minas. La solicitud debe estar acompañada del proyecto minero que justifique las ventajas que se deriven de la formación de la brigada minera, con expresión de las condiciones técnicas, económicas y la repercusión ambiental y social de la misma; proyecto del documento que establezca las condiciones pactadas entre los integrantes;

completar la solicitud de la licencia minera que regula la forma societaria adoptada y los planos del área que pretenden desarrollar.

Las brigadas mineras adquieren personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el registro público correspondiente a la jurisdicción donde ejerzan la actividad minera autorizada.

Beneficios y estímulos para las Brigadas Mineras

Artículo 87. Las brigadas mineras registradas, podrán acceder a los siguientes beneficios y estímulos:

1. **Estímulos Tributarios:** El Ministerio con competencia en materia de minas tramitará las solicitudes para la exoneración, total o parcial, del pago de impuestos nacionales.

2. **Financiamiento:** El Ministerio con competencia en materia de minas impulsará la adopción de políticas públicas, a efecto de que las instituciones del sector bancario y del mercado bursátil, públicas y privadas, establezcan productos y servicios con condiciones favorables en el plazo, tasa y periodos de gracia.

3. **Capacitación:** El Ministerio con competencia en materia de minas, coordinará con instituciones educativas, públicas y privadas, para impartir cursos que promuevan en los sujetos de aplicación beneficiados, la conservación ecológica y el mejor aprovechamiento en la extracción de los minerales.

Capítulo XIV

Del Registro Único Minero

Objeto del Registro Único Minero

Artículo 88. El registro único minero, tiene como función la administración y gestión de información de las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado que desarrollen las actividades mineras. Dicho registro es de carácter intransferible.

A tales fines, los interesados deberán presentar ante el Ministerio con competencia en materia de minas la solicitud de inscripción o actualización, quien luego de este proceso emitirá un instrumento digital denominado **"Certificado Electrónico Registro Único Minero".**

Procedimiento del Registro Único Minero

Artículo 89. El procedimiento para el otorgamiento, vigencia, renovación o revocatoria del registro único minero, será regulado por el Ministerio con competencia en materia de minas.

Asimismo, podrá dictar normas adicionales sobre la organización y el mantenimiento del registro, la obligación de notificar al autorizado en caso de transferencia u otras modificaciones relacionadas con el título minero, así como acerca de otros aspectos del procedimiento de registro, incluidas disposiciones sobre las tasas que puedan aplicarse.

El Ministerio con competencia en materia de minas, podrá revocar el registro único minero cuando culmine la vigencia de la actividad minera, por motivos de seguridad nacional, incumplimiento de contrato, su uso indebido, por orden judicial, así como en caso de legitimación de capitales.

Porte del Certificado Electrónico

Artículo 90. La persona que ejerza la actividad minera deberá portar copia del certificado electrónico y presentarlo en la oportunidad que se le solicite.

En caso de los comercios y las joyerías deberán colocar en la parte más visible de la fachada del establecimiento, rótulo de su inscripción en el registro único minero con el código certificado electrónico-registro único minero.

Capítulo XV

Regalías y Ventajas Especiales

Regalía

Artículo 91. De las cantidades de minerales extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a un pago de regalía de hasta un trece por ciento (13%) sobre la producción bruta del mineral, calculado sobre el valor comercial del producto final. El Ministerio con competencia en materia de minas, mediante Resolución, establecerá los parámetros necesarios para el cumplimiento de esta obligación, considerando el tipo de mineral, las condiciones de explotación, monto de la inversión, el valor del mineral en el mercado, alcance del plan de mitigación de daño ambiental, alcance del plan de desarrollo social y las demás que determine el órgano regulador.

Forma de pago

Artículo 92. La regalía podrá ser exigida por el Ejecutivo Nacional a las personas que desarrollen las actividades primarias, en dinero o en especie.

Cuando se trate de pequeña minería la determinación de la modalidad se hará mediante Resolución dictada por el Ministerio con competencia en materia de minas. En las demás escalas de la minería se determinará en el contrato respectivo.

Mientras no la exigiere de otra manera, se entenderá que el sujeto activo opta por recibirla en dinero, en cuyo caso, deberá pagar el precio por la cantidad correspondiente.

Cuando el Ministerio con competencia en materia de minas decida recibir la regalía en especie, podrá utilizar los servicios de transporte, almacenamiento y entrega del mineral utilizados por las personas sujetas al pago de este derecho. Los servicios deberán ser prestados hasta el lugar que indique el órgano regulador.

El Ministerio con competencia en materia de minas, liquidará la regalía con la planilla o forma correspondiente, la cual deberá ser enterada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la misma.

En cualquier caso, sea que el pago se realice en especie o en dinero, el monto de la regalía será calculado según se determine en las normas técnicas que se dicten al efecto, considerando el valor del mercado o valor convenido.

Ventajas Especiales

Artículo 93. En los contratos que se suscriban para realizar actividades primarias a la minería, se podrán establecer ventajas especiales a favor de la República. En el referido contrato, se deberá tomar en cuenta, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar, además de las condiciones ambientales y socioculturales.

Capítulo XVI

Régimen Tributario en materia de minas

Conformación

Artículo 94. El régimen tributario está conformado por los impuestos, tasas y contribuciones aplicables a la exploración, explotación,

aprovechamiento, movilización, circulación, transformación y comercialización de los minerales regulados por esta Ley.

Se podrán crear sistemas simplificados de tributación o participar de aquellos existentes.

Impuesto a la minería

Artículo 95. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen las actividades primarias a las que se refiere esta Ley, estarán sujetas al pago del impuesto a la minería.

La alícuota del impuesto a la minería será de hasta el seis por ciento (6%) sobre la base imponible correspondiente. El Ministerio con competencia en materia de minas previa opinión del Ministerio con competencia en materia de finanzas, fijará la alícuota del impuesto a la minería, así como la fase del ejercicio de la actividad minera a partir de la cual será aplicado, según se determine en cada contrato minero, dentro de los límites previstos en este artículo, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto, el tipo de mineral y los requerimientos de inversión de capital.

La base imponible del impuesto a la minería estará conformada por el total de los ingresos devengados mensualmente por los sujetos pasivos de este impuesto, entendiendo como ingresos lo correspondiente al valor de la producción bruta mensual.

Los ingresos devengados no admitirán deducción alguna.

El Ministerio con competencia en materia de minas, queda facultado para modificar la alícuota, si existieran circunstancias extraordinarias que lo justifiquen.

Restricción a los bienes importados con beneficios fiscales

Artículo 96. Las maquinarias y demás efectos que el titular del derecho minero importe, libre del pago de impuestos de importación para el uso exclusivo de las áreas otorgadas, no pueden enajenarse en ninguna forma, ni emplearse sin autorización del Ejecutivo Nacional, sino en las áreas para las cuales se hayan importado, así como tampoco podrán sacarse del país sin dicha autorización.

Exención de tributos

Artículo 97. Las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades a las que se refiere esta Ley, estarán exentas del pago de los siguientes tributos:

1. Impuesto a los Grandes Patrimonios.

2. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación Física.

4. Contribución especial prevista en la Ley Orgánica de Drogas.

5. Contribución especial prevista en la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social.

Las actividades a las que se refiere esta Ley no están sujetas al compromiso de responsabilidad social establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, ni a tributos estadales o municipales.

Minerales críticos y tierras raras

Artículo 98. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades primarias o conexas destinadas a la explotación, aprovechamiento, transformación o refinación de minerales críticos y de tierras raras, podrán ser beneficiarios de un régimen especial tributario, el cual podrá ser establecido por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto.

Las exportaciones de la producción proveniente de los procesos primarios o conexos sobre minerales críticos y de tierras raras, estarán sujetas a un pago de impuesto, cuya alícuota será de hasta un cinco por ciento (5%) del valor bruto de la exportación.

El régimen especial tributario que se establezca estará condicionado al cumplimiento de los requisitos previstos para su creación, los cuales deberán estar enmarcados en la ejecución de la inversión acordada, puesta en marcha de las operaciones mineras, garantía de permanencia de las operaciones mineras durante la vigencia del título minero o licencia otorgada, así como en la sostenibilidad ambiental de las actividades que se desarrollen.

Las importaciones de bienes realizadas en el marco del régimen especial establecido, quedarán sujetas a lo previsto en el artículo 96 de esta Ley.

Capítulo XVII

De la Inspección y la Fiscalización

De las actuaciones de control

Artículo 99. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, realizará su actividad de verificación, supervisión, control, inspección o fiscalización mediante auditoría en la sede del sujeto objeto de la actuación de control o en la propia sede de la administración, a fin de determinar la existencia de los incumplimientos a que se refiere esta Ley o lo establecidos por el Reglamento.

Inicio de la actuación de control

Artículo 100. Toda actuación de verificación, inspección o fiscalización a cargo de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera comenzará con la notificación de inicio de la actuación de control, que indicará la identificación del sujeto objeto de dicha actuación, la fecha de inicio y la identidad de la funcionaria o los funcionarios designados para la actuación. Dicha notificación indicará además el motivo de la verificación, inspección o fiscalización y procederá a formular el requerimiento de la información que estime conveniente para dar inicio a la actuación, así de como la información contentiva de los datos de identificación, residencia y contacto de las personas.

Toda notificación que deba realizarse en un procedimiento de control debe practicarse por el medio electrónico o telemático aportado por el sujeto objeto de la actuación de control.

Actas de actuación de control

Artículo 101. De toda actuación de verificación, inspección o fiscalización se levantará un acta, contentiva de las actuaciones efectuadas, información requerida por el funcionario actuante, información consignada por el sujeto objeto de la actuación de control, y la información incorporada por la funcionaria o funcionario actuante, así como cualquier otra información o incidencia que haga parte de las actividades de verificación, inspección o fiscalización, hasta su finalización.

Tanto las actas levantadas durante las actuaciones de control, como la información aportada durante las mismas, se consolidarán en un único

expediente, debidamente foliado en estricto orden de incorporación de los documentos.

Requerimientos de información por parte de la Administración

Artículo 102. Cuando en el curso de las actividades de control, la funcionaria o el funcionario actuante efectúe requerimientos de información al sujeto objeto de la actuación de control, quien dispondrá de un plazo máximo de ocho (8) días hábiles para entregarla a la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera.

El sujeto objeto de la actuación de control, podrá solicitar prórrogas sucesivas, por el mismo plazo, para la consignación de la información mediante escrito contentivo de los motivos que le impiden satisfacer el requerimiento en el plazo establecido en este artículo.

Tal solicitud deberá efectuarse antes del vencimiento del plazo a que refiere este artículo, o el de su prórroga, si fuere el caso. De cualquier forma, la suma de las prórrogas otorgadas a la organización no excederá de veinticuatro (24) días hábiles.

Medidas preventivas temporales

Artículo 103. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, con ocasión del procedimiento de inspección, podrá tomar las medidas preventivas que considere necesarias a los fines de asegurar y retener los bienes u otros efectos relacionados con la actividad, para evitar la consecución de ilícitos o la transgresión de la normativa que rige el sector minero.

Las medidas preventivas temporales serán las siguientes:

1. Ocupación preventiva y control del área minera.
2. Retención de bienes u otros efectos.

Las medidas preventivas tendrán una duración máxima de seis (6) meses, prorrogable hasta por el mismo plazo por una única oportunidad, en caso de mantenerse la causa que dio origen.

A tales fines, la funcionaria o funcionario actuando en representación de la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, deberá levantar acta motivada, dejando constancia en la misma de la situación material, medida preventiva aplicada, cantidad, calidad y demás menciones de lo retenido o comisado, según el caso. Esta acta se elaborará por duplicado y deberá suscribirla la funcionaria o funcionario que practicó la medida

actuante y el representante del sujeto inspeccionado, a quien se le entregará el duplicado de la misma.

El original del acta se anexará al expediente que se conforme para la apertura del procedimiento administrativo tendente a determinar si hubo o no incumplimiento de la normativa que rige la actividad minera.

Terminación del procedimiento de control

Artículo 104. Las actuaciones de control finalizarán con un informe conclusivo de la funcionaria o funcionario actuante, en el cual expondrá sucintamente:

1. Las actuaciones realizadas y las conclusiones a que ha llegado tras la verificación, inspección o fiscalización de la persona natural o jurídica, de carácter público o privado, nacional o extranjera.

2. El análisis de la información recolectada durante las actuaciones y su pertinencia en las mismas.

3. Los hechos o situaciones que pueden constituir ilícitos o infracciones conforme a esta Ley, señalando la sanción que debiera corresponder, de ser el caso, o la situación de conformidad respecto de los hechos o situaciones que han sido objeto de verificación, inspección o fiscalización, según corresponda.

4. Cualquier otra información necesaria, de carácter fáctico o jurídico, que ofrezca eficacia a las actuaciones realizadas.

El informe conclusivo a que se refiere este artículo será notificado al sujeto objeto de la actuación de control, dando por terminada la actuación de control.

Remisión a otros organismos del informe conclusivo

Artículo 105. Si el informe conclusivo advierte la presunción de la comisión de ilícitos o infracciones de la competencia de otros órganos o entes del Poder Público, o la presunción de la comisión de delitos competencia de la jurisdicción penal, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera ordenará la remisión de dicho informe conclusivo, con sus anexos, al organismo competente.

Plazo máximo de la actuación de control

Artículo 106. Las actuaciones de control deberán llevarse a cabo en el plazo máximo de treinta (30) días si se tratare de una verificación, de seis (6) meses en caso de una inspección, o de un (1) año en caso de una

fiscalización. Vencido el plazo correspondiente, contado a partir de la notificación de inicio de la actuación de control, sin que se hubiere notificado el informe conclusivo, se dará por terminada la actuación y cerrado el expediente correspondiente.

La finalización resultante de conformidad con lo dispuesto en este artículo no será obstáculo para la apertura de una nueva actuación de control, que deberá dar inicio y desarrollarse en los términos expuestos en este Capítulo. El auto que ordena la apertura de una nueva actuación de control en estos términos deberá ser motivado.

Prórroga del plazo máximo de la actuación de control

Artículo 107. Excepcionalmente, cuando se determinare la existencia de dilaciones innecesarias o si la complejidad del asunto lo requiriera, podrán prorrogarse los plazos de actuación de control previstos en el artículo precedente, mediante acto motivado. Dicha prórroga podrá otorgarse por un plazo máximo de diez (10) días continuos, en el caso de las verificaciones, y un máximo de tres (3) meses, en caso de inspecciones o las fiscalizaciones.

Capítulo XVIII

De la Imposición de Sanciones

Orden de inicio para el procedimiento sancionatorio

Artículo 108. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera ordenará el inicio del procedimiento administrativo para la imposición de sanciones cuando de las actuaciones de control se determinare la existencia de los incumplimientos o infracciones previstas en esta Ley o en su Reglamento.

Auto de apertura

Artículo 109. El procedimiento sancionatorio inicia mediante auto de apertura, el cual indicará expresamente los incumplimientos e ilícitos determinados con ocasión de una actuación de control, así como las sanciones administrativas que correspondieren en cada caso.

El auto de apertura se notificará al interesado, advirtiendo además sobre el inicio del procedimiento sancionatorio y otorgándole un lapso de diez (10) días hábiles para presentar un escrito de descargo en el cual expondrá sus argumentos y promoverá sus pruebas, alegando los hechos que considere relevantes para ejercer su defensa. La notificación se hará

acompañar del informe conclusivo al que se refiere esta Ley, si el mismo no hubiere sido aún notificado a la organización.

Toda notificación que deba practicarse en el procedimiento sancionatorio se realizará por el medio electrónico o telemático aportado por el interesado.

Sustanciación del expediente

Artículo 110. Iniciado el procedimiento, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, mediante auto, ordenará la apertura del correspondiente expediente administrativo del asunto, al cual se incorporarán inmediatamente cualquier documento que corresponda.

Evacuación de pruebas

Artículo 111. Concluido el plazo para descargos, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, sin necesidad de nuevas notificaciones, procederá a evacuar las pruebas promovidas, dentro del lapso de diez (10) días hábiles siguientes.

Cuando, para la mejor resolución del asunto, la funcionaria o el funcionario sustanciador deba requerir de otras autoridades u organismos documentos, informes o antecedentes en su poder o emitidos por dicho organismo, podrá suspender el procedimiento y proceder de conformidad con los artículos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Decisión

Artículo 112. Concluida la evacuación de pruebas, o vencido el plazo para su evacuación, la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, dispondrá de un lapso de hasta veinte (20) días hábiles siguientes para dictar un acto administrativo, el cual resolverá, según corresponda, la imposición o no de sanciones, respecto de las situaciones y períodos objeto de actuaciones de control que dieron origen al procedimiento sancionatorio, así como todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

El acto administrativo a que se refiere el artículo precedente se notificará al interesado, por el medio señalado en esta Ley. La notificación deberá contener el texto íntegro del acto administrativo o anexarse a ésta una copia de dicho acto, y advertir expresamente que, contra el acto administrativo, la interesada o el interesado podrá interponer demanda de nulidad ante los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Capítulo XIX

Del Régimen Sancionatorio

Sanción por la explotación sin habilitación

Artículo 113. La explotación de minerales sin contar con la habilitación minera, se sancionará con multa de hasta cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

Sanción por retardo u omisión de planes o informes

Artículo 114. El retardo u omisión en la presentación de los planes o informes requeridos por el Ministerio con competencia en materia de minas o la Superintendencia Nacional de Actividad Minera, de conformidad con el ordenamiento jurídico, se sancionará:

1. Con multa de quinientas (500) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, cuando se presenten fuera del plazo legalmente establecido.

2. Con multa de un mil (1.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, en los casos en que se hubieren omitido la presentación.

Sanción por faltas en la formación de los expedientes

Artículo 115. El trabajador que por negligencia en el ejercicio de sus funciones incurra en deficiencias en la sustanciación de los expedientes administrativos atinentes a las actividades mineras reguladas en esta Ley será sancionado con multa de veinte (20) a cien (100) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, sin perjuicio de las sanciones previstas en otras leyes aplicables.

Sanción por omisión o retardo en la declaración de tributo

Artículo 116. Quien omitiere presentar las declaraciones de impuestos exigidas por esta Ley o las presentare fuera del lapso legalmente establecido, será sancionado con multa de quinientas (500) veces el

equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago y de acuerdo con el régimen sancionatorio señalado en el Código Orgánico Tributario.

Sanción por falta de notificación de Minerales diferentes a los autorizados

Artículo 117. Las personas naturales o jurídicas autorizadas para el ejercicio de las actividades primarias previstas en esta Ley, que no notifiquen al Ministerio con competencia en materia de minas el descubrimiento de minerales diferentes a los otorgados por la habilitación minera, se sancionarán por cada día de retardo desde la fecha del descubrimiento hasta la fecha en que se imponga la sanción, con multa entre mil (1000) veces a diez mil (10.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago. La multa se calculará en función de la escala de la actividad minera.

Transporte sin la Guía

Artículo 118. En caso de circulación de minerales o movilización de maquinarias, equipos, insumos o fondos vinculados a la actividad minera otorgada, sin la correspondiente guía de circulación o movilización, la sanción será de multa, de hasta un mil (1.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

Falta de inscripción ante el Registro Único Minero

Artículo 119. Quienes realicen actividades mineras sin haberse inscrito ante el registro único minero, serán sancionados con multa de hasta quinientas (500) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago, y el comiso de efectos empleados para realizar la actividad.

Sanción por obstaculización de actuaciones

Artículo 120. Quienes obstaculicen las fiscalizaciones, inspecciones, medidas preventivas y cualquier otra actividad que instruya la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, en el marco de su

competencia, serán sancionados con multa de hasta de cinco mil (5.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

Uso de sustancias que degraden y perturben el ambiente

Artículo 121. Las personas naturales o jurídicas que durante la actividad minera utilicen sustancias nocivas que degraden y perturben el ambiente, serán sancionados con multa entre un mil (1.000) a cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.

La multa establecida en este artículo no excluye la imposición de cualquier medida administrativa o sanción no pecuniaria.

Sanción por invasión de concesión ajena

Artículo 122. Cuando en el curso de una explotación se invadiere dolosamente una concesión ajena y se extrajeran minerales, el infractor será sancionado con multa de un mil (1.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela.

La multa establecida en este artículo no excluye la imposición de cualquier medida administrativa o sanción no pecuniaria, o las responsabilidades que acuerde la ley.

Agravantes de la multa

Artículo 123. Las multas establecidas en esta Ley, se duplicarán, en los casos siguientes:

1. Cuando se realice la explotación en un área bajo régimen de administración especial de protección ambiental.

2. La concurrencia de dos o más infracciones, caso en el cual se duplicará la de mayor gravamen.

3. La reincidencia en la comisión de las infracciones.

4. En caso que el perjuicio para el fisco nacional exceda de la cantidad de cien mil (100.000) veces el equivalente del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, utilizándose el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

Ejercicio ilegal de las actividades

Artículo 124. Las personas naturales, así como los socios y directores de las personas jurídicas, bien sean de carácter público, privado o mixta, nacional o extranjera, que por sí o por interpuesta persona, promuevan, inciten y realicen las actividades primarias, conexas o auxiliares a las que se refiere esta Ley, sin contar con los correspondientes contratos y títulos establecidos, serán penadas con prisión de seis (6) meses a diez (10) años.

En el caso que las actividades señaladas en esta Ley sean desarrolladas en área bajo régimen de administración especial de protección ambiental, la pena aplicable, será de prisión de diez (10) a quince (15) años.

Mineral objeto de comiso

Artículo 125. Los minerales provenientes de una actividad minera ilícita serán objeto de comiso.

Comiso de bienes

Artículo 126. Los bienes muebles, maquinarias, equipos, instrumentos y demás objetos empleados en la explotación, almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio en la actividad minera, así como los minerales, sustancias y sus productos derivados, obtenidos en contravención a las disposiciones de esta Ley, una vez culminado el procedimiento sancionatorio correspondiente, podrán ser comisados; sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones civiles, penales y administrativas a que haya lugar.

Adjudicación de bienes al Fisco Nacional

Artículo 127. Cuando el acto administrativo emanado del Ministerio con competencia en materia de minas, declare con lugar el comiso de los bienes u otros efectos previamente retenidos, se adjudicarán al Fisco Nacional de conformidad con la Ley que rige la materia, y se hará la respectiva notificación al Ministerio con competencia en materia de economía o al ente correspondiente.

Comiso declarado sin lugar

Artículo 128. Cuando el comiso haya sido declarado sin lugar, el órgano competente devolverá al propietario los bienes u otros efectos que tenga en su poder, en el estado en que se hallaren. En caso de pérdida, daño o deterioro de lo retenido, por causa imputable a la funcionaria o al

funcionario encargado de su custodia, la propietaria o el propietario tendrá derecho a ser indemnizado.

Aviso de objetos retenidos

Artículo 129. Cuando los objetos retenidos sean armas, sustancias explosivas o sus accesorios, la funcionaria o el funcionario competente dará aviso de inmediato al Ministerio con competencia en materia de defensa y remitirá las actuaciones al Ministerio Público.

Suspensión

Artículo 130. En los casos de infracción a las disposiciones de esta Ley, el Ministerio con competencia en materia de minas podrá ordenar, además, la suspensión por un plazo máximo de seis (6) meses, de todas o algunas de las actividades que se estén realizando, de acuerdo con la gravedad de dicha infracción.

De las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas

Artículo 131. Las sanciones anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas que la infracción origine, de las medidas policiales que deban tomarse para impedir la infracción o para restituir la situación legal infringida y de las sanciones establecidas en otras leyes.

Disposiciones Transitorias

Primera. Las gobernaciones y alcaldías procurarán adecuar sus planes y programas, así como su legislación estadal y municipal, a los lineamientos establecidos en esta Ley, dentro del lapso de un (1) año contado a partir de su entrada en vigencia.

Segunda. Las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades mineras reguladas en esta Ley, deberán adecuar sus actividades al nuevo marco regulatorio, dentro del lapso de un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia.

Tercera. Se establece un lapso de ciento ochenta (180) días para la publicación del Reglamento de esta Ley.

Cuarta. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley Orgánica, la Ministra o el Ministro con competencia en materia de minas, propondrá a la Presidenta o el Presidente de la República en un lapso de treinta (30) días, la exclusión o inclusión en la categoría de minerales estratégicos o reservados, a fin de la emisión de los Decretos que se consideren necesarios.

Quinta. Los contratos del sector minero suscritos con fundamento en la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos mantendrán su plena validez y eficacia jurídica.

Dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, las partes en los Contratos a que hace referencia esta disposición transitoria, realizarán las adecuaciones que resulten necesarias a los mismos, con la finalidad de ajustarlos a los términos de esta Ley. Durante dicho período continuará siendo aplicable el régimen tributario vigente antes de la publicación de esta Ley.

En ningún caso, el proceso de adecuación implicará o generará una desmejora de las condiciones previamente acordadas contractualmente.

Sexta. Se ordena la supresión del Servicio Nacional de Fiscalización e Inspección Minera, servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera adscrita al Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico e Industrias Básicas. Sus competencias, personal, patrimonio y recursos financieros serán asumidos por la Superintendencia Nacional de la Actividad Minera, que se crea en esta Ley Orgánica, en cuanto sea necesario para su funcionamiento. El Ministerio con competencia en la materia de minas, dictará las normas que regularán el proceso de supresión, mediante Resolución.

Disposiciones Derogatorias

Primera. Se deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º 5.382 Extraordinario, de fecha 28 de septiembre de 1999.

Segunda. Se deroga el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.210 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2015.

Disposición Final

Única. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas a los veintiséis días del mes de enero de dos mil veintiséis. Años 215° de la Independencia, 167° de la Federación, y 27° de la Revolución Bolivariana.

Jorge Rodríguez Gómez, Presidente de la Asamblea Nacional

Pedro Infante Aparicio, Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional

Grecia Colmenares Santander, Segundo Presidente de la Asamblea Nacional

María Alejandra Hernández, Secretaria de la Asamblea Nacional

José Omar Molina, Subsecretario de la Asamblea Nacional

Promulgación de la LEY ORGÁNICA DE MINAS, de conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los dieciséis días del mes de abril de dos mil veintiséis. Años 215° de la Independencia, 167° de la Federación y 27° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase, (L.S.)

DELCY ELOÍNA RODRÍGUEZ GÓMEZ, Presidenta (E) de la República Bolivariana de Venezuela

Refrendado

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, (L.S.), JUAN FRANCISCO ESCALONA CAMARGO

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores (L.S.) YVAN EDUARDO GIL PINTO

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y Vicepresidente Sectorial de Política, Seguridad Ciudadana y Paz (L.S.) DIOSDADO CABELLO RONDÓN

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Defensa y Vicepresidente Sectorial de Defensa y Soberanía (L.S.) GUSTAVO ENRIQUE GONZÁLEZ LÓPEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Comunicación e Información

(L.S.), MIGUEL ÁNGEL PÉREZ PIRELA

Refrendado

El Vicepresidente Sectorial de Economía (L.S.), CALIXTO JOSÉ ORTEGA SÁNCHEZ

Refrendado

La Ministra del Poder Popular de Economía y Finanzas (L.S.), ANABEL PEREIRA FERNÁNDEZ

Refrendado

La Ministra del Poder Popular de Comercio Exterior (L.S.), JOHANN CARLOS ÁLVAREZ MÁRQUEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Industrias y Comercio Nacional (L.S.) LUIS ANTONIO VILLEGAS RAMÍREZ

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para el Turismo (L.S.), DANIELLA DESIREÉ CABELLO CONTRERAS

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (L.S.), VLADIMIR PADRINO LÓPEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Pesca y Acuicultura (L.S.), JUAN CARLOS LOYO HERNÁNDEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Alimentación (L.S.), CARLOS AUGUSTO LEAL TELLERÍA

Refrendado

La Ministra del Poder Popular de Hidrocarburos (L.S.), PAULA KRISTINA HENAO VERA

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico, (L.S.), HÉCTOR JOSÉ SILVA HERNÁNDEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Planificación y Vicepresidente Sectorial de Planificación (L.S.), RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para la Salud (L.S.), NURAMY JOSEFA GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (L.S.), CLARA JOSEFINA VIDAL VENTRESCA

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (L.S.), YELITZE DE JESÚS SANTAELLA HERNÁNDEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Atención de las Aguas (L.S.), CARLOS GUILLERMO MAST YUSTIZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Juventud (E) (L.S.), SERGIO JULIO LOTARTARO TOVAR

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para el Deporte, (L.S.), FRANKLIN AMILCAR CARDILLO ROMERO

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para el Servicio Penitenciario (L.S.), JULIO JOSÉ GARCÍA ZERPA

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (E), (L.S.), CARLOS ALEXIS CASTILLO ASCANIO

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Cultura (L.S.), DIMAS RAÚL NICOLÁS CAZAL ACOSTA

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Educación y Vicepresidente Sectorial del Socialismo Social y Territorial (E) (L.S.), HÉCTOR VICENTE RODRÍGUEZ CASTRO

Refrendado

La Vicepresidenta Sectorial de Ciencia, Tecnología, Educación y Salud (L.S.), ISABEL ALICIA ITURRIA CAAMAÑO

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología (L.S.), GABRIELA SERVILIA JIMÉNEZ RAMÍREZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria (L.S.) ANA MARÍA SANJUÁN MARTÍNEZ

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para el Ecosocialismo (L.S.), FREDDY ALFRED NAZARET ÑAÑEZ CONTRERAS

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (L.S.), JORGE ELIESER MÁRQUEZ MONSALVE

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana (L.S.), ÁNGEL JOVANNY PRADO PADUA

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para el Transporte (L.S.), JACQUELINE COROMOTO FARÍA PINEDA

Refrendado

El Ministro del Poder Popular de Obras Públicas (L.S.), JUAN JOSÉ RAMÍREZ LUCES

Refrendado

El Ministro del Poder Popular para la Energía Eléctrica (L.S.), ROLANDO JOSÉ ALCALÁ MIRANDA

Refrendado

La Ministra del Poder Popular para los Adultos y Adultas Mayores, Abuelos y Abuelas de la Patria (E), (L.S.), MAGALLY VIÑA CASTRO

ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE
INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

INTRODUCCIÓN 13
I. OBJETO Y ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS 24
1. La regulación de las actividades mineras 24
2. Ámbito de aplicación de la ley 25
II. EL RÉGIMEN DE LOS YACIMIENTOS Y MINAS COMO BIENES DOMINIO PÚBLICO Y SUS CONSECUENCIAS 26
1. Régimen de dominio público 26
2. La reserva al Estado de las actividades primarias de minería respecto de los yacimientos y minas y la figura de la concesión minera 28
A. Algo sobre la publicatio en el derecho público y sus efectos 28
B. El régimen de reserva en la Ley Orgánica de Minas..... 30
3. Declaración de minerales estratégicos..... 34
4. La reserva al Estado de actividad minera respecto de determinados minerales 35
5. La reserva al Estado de actividad minera respecto de minerales radioactivos 37
6. Declaración de Zonas de Seguridad 37
III. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD MINERA 38
1. Personas que pueden realizar la actividad minera (operadores mineros)..... 38
A. Empresas de exclusiva propiedad de la República, o sus empresas filiales. 38

B. "Empresas, en las cuales la República o un ente público posea una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, que le otorgue el control accionario, las cuales se denominarán Empresas Mixtas." 39
C. Empresas en las cuales la República o un ente público posean una participación minoritaria en su capital social, autorizadas por el Estado. 41
D. Empresas privadas autorizadas por el Estado, conforme lo establecido en esta Ley y las normas de rango sublegal que la desarrollen. 41
E. Brigadas Mineras conformadas por grupos de mineros artesanales que son brigadas mineras, debidamente registrados y autorizados. 42
F. Personas naturales venezolanas que ejerzan la Minería Artesanal de manera individual. 43
2. La necesidad de títulos de carácter temporal otorgados por el Estado para la realización de la actividad minera: Concesiones y Licencias Mineras 43
3. Principios generales que rigen las actividades mineras y el aprovechamiento de los recursos minerales 44
4. Régimen de la afectación de propiedad privada o pública para el ejercicio de la minería: ocupación temporal, expropiación, usos, servidumbre 45
A. Ocupación temporal de propiedad ajena y expropiación 45
B. Uso de bienes de terceros 46
C. Constitución de servidumbres 46
D. Uso de terrenos baldíos 46
5. Prohibiciones generales para la realización de la actividad minera. 46
6. Régimen de la preservación de la infraestructura minera y régimen de la reversión minera 47
7. Régimen de los minerales diferentes a los otorgados 48
IV. CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS 49
1. Clasificación según el tipo o naturaleza de la actividad: actividad primaria o actividad conexa o auxiliar 49
A. Actividades primarias de minería 49
B. Actividades conexas o auxiliares a la minería 50
2. Clasificación según la escala de la actividad minera 53
A. Gran Minería 54

B. Mediana Minería 54
C. Pequeña Minería 55
D. Minería Artesanal 55
V. LOS TÍTULOS MINEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS 56
1. La Concesión Minera 58
A. Naturaleza contractual de la concesión 58
B. Naturaleza de los derechos de la concesión 59
C. Indivisibilidad del contrato de concesión minera 60
D. Componentes de la concesión 60
E. La solicitud de la concesión 61
F. Duración de la concesión y su prórroga 63
G. Ámbito espacial y extensión horizontal de la concesión minera 63
H. Derecho preferente del concesionario para la explotación de otros minerales 64
I. Extinción de las concesiones 64
J. Régimen de la "revocatoria" de las concesiones 65
2. Las Licencias Mineras 67
VI. LOS CONTRATOS MINEROS: CONTRATOS VINCULA-DOS A LOS TÍTULOS MINEROS, Y CONTRATOS DE OPERACIONES MINERAS 68
1. Títulos mineros y contratos mineros 68
2. La obligación legal del mantenimiento del equilibrio económico financiero y la responsabilidad del Estado de mantenerlo 70
3. La previsión del arbitraje como medio de solución de controversias 70
4. La adaptación de los contratos mineros precedentes a la nueva Ley y el blanqueo de los contratos secretos suscritos conforme a la Ley Antibloqueo de 2020 72
VII. LAS FASES DEL PROCESO DE DESARROLLO MINERO 73
1. Actividad exploratoria 73
2. Actividad de explotación 74
A. Solicitud de explotación y procedimiento de oposición. 74
B. Requisitos para iniciar la fase de explotación 74
C. El Permiso de explotación 75
D. Fianza de fiel cumplimiento 76
E. Obligación de explotación y prohibición de paralizarla .. 76

F. Duración de la Explotación 81
G. Invasión de concesión ajena 81
3. Régimen para la comercialización de los minerales extraídos. 81
A. Derecho preferente del Banco Central de Venezuela en materia de mineral Oro 81
B. Participación porcentual en los volúmenes de minerales de comercialización 82
C. Régimen específico de la comercialización de oro 82
D. Régimen para la comercialización externa del mineral Oro 82
VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA MINERÍA 83
1. El órgano rector: el Ministerio con competencia en materia de minas 84
2. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) 85
A. Organización como Instituto autónomo 85
B. Competencia 86
C. Administración del Instituto 87
D. Ingresos del Instituto 88
3. El Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN) 88
A. Organización como Instituto Autónomo 88
B. Funciones 89
C. Administración 91
D. Patrimonio 92
5. El Fondo Nacional Minero 93
A. Organización como servicio desconcentrado 93
B. Objeto y funciones del Fondo 93
C. Ingresos del Fondo 93
6. El Resguardo Nacional Minero como órgano auxiliar del Ministerio 94
7. Registro Único Minero (RUM) 96
IX. RÉGIMEN ECONÓMICO E IMPOSITIVO DE LA MINERÍA 97
1. La Regalía Minera 97
2. Ventajas Especiales 98
3. Régimen Tributario Minero 98
A. Impuesto a la minería 98
B. Restricción a los bienes importados con beneficios fiscales 99

C. Exención de tributos 99
D. Beneficios tributaries en caso de Minerales críticos y tierras raras 100
X. RÉGIMEN DE LA INSPECCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA 101
1. Actuaciones de control 101
2. El procedimiento administrativo de control 101
3. Medidas preventivas temporales 102
4. Terminación del procedimiento de control informe conclusivo 103
5. Plazo máximo de la actuación de control 104
XI. RÉGIMEN SANCIONATORIO 104
1. Las faltas y sanciones de multa 104
A. Sanción por la explotación sin contrato 104
B. Sanción por retardo u omisión de informes 105
C. Sanción por la declaración no oportuna de tributos 105
D. Sanción por falta de notificación de Minerales diferentes a los autorizados 105
E. Transporte sin la Guía 106
F. Falta de inscripción ante el Registro Único Minero (RUM) 106
G. Sanción por la obstaculización de actuaciones 106
H. Uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente.. 106
I. Sanción por invasión de concesión ajena 107
J. Sanción por faltas en la formación de los expedientes... 107
K. Agravantes de las Multas 107
2. Tipo delictivo: Ejercicio ilegal de las actividades mineras 107
3. Consecuencia de las sanciones 108
A. Comiso de Mineral y de bienes 108
B. Suspensión de trabajos 109
4. El procedimiento para la imposición de sanciones 109
A. Inicio del procedimiento sancionatorio 109
B. Sustanciación del procedimiento 109
C. Decisión del procedimiento 110

SEGUNDA PARTE
NUEVAS REGLAS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN VENEZUELA

MAURICIO R. PÉREZ PERNÍA

I. INTRODUCCIÓN 111
II. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026 117
III. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS 122
1. Los principios 122
2. Sujetos que pueden realizar actividades mineras 126
3. Las controversias 127
3. La Administración minera 129
4. De la reserva del Estado y los minerales estratégicos 132
5. Sobre los procedimientos administrativos 135
6. Regalías, ventajas especiales e impuestos 139
7. Disposiciones transitorias y derogatorias 140
8. Otras materias consideradas en la Ley Orgánica de Minas 142
9. Materias no consideradas en la Ley Orgánica de Minas 143
IV. CONCLUSIONES 144

TERCERA PARTE
COMENTARIOS PRELIMINARES SOBRE LA PARTICIPACION PRIVADA EN LA ACTIVIDAD MINERA

CATERINA BALASSO TEJERA

I. SOBRE LA NUEVA FÓRMULA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS. 148
II. SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO. 151
1. Las empresas mixtas 152
2. Las empresas privadas 153
III. LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS Y LAS MODALIDADES DE SU EJECUCIÓN 154
1. La concesión minera 155
2. La subrogación o cesión de la concesión 156
3. Los contratos operativos para el desarrollo de actividades primarias 157

V. SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS REGALÍAS E IMPUESTOS. 158
1. Las regalías..... 158
2. El régimen impositivo 159
A. El impuesto a la minería..... 159
B. Otros incentivos fiscales 160

CUARTA PARTE

LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS: UNA REFORMA INCOMPLETA

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

INTRODUCCIÓN..... 163
I. UN NUEVO MARCO REGULATORIO QUE PRESERVA LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO MINERO 164
1. La concesión minera como el título habilitante general que permite a la inversión privada ejercer derechos mineros. Las precarias garantías jurídicas de la inversión privada. 165
2. El impreciso régimen jurídico de los minerales estratégicos y del oro..... 168
3. La Superintendencia Nacional de la Actividad Minera..... 170
II. LA REFORMA MINERA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS. ESPECIAL REFERENCIA AL ARCO MINERO DEL ORINOCO 170
1. La regulación de las sanciones económicas sobre el sector minero..... 171
2. Los mecanismos de solución de controversias..... 173
3. La situación del Arco Minero del Orinoco..... 174
CONCLUSIONES..... 177

QUINTA PARTE

REFLEXIONES FISCALES EN TORNO A LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

JUAN CRISTÓBAL CARMONA BORJAS

I. Consideraciones preliminares..... 180
A) Antecedentes recientes 185

A.1. Decreto Nº 295 con Rango y Fuerza de Ley de Minas del 5 de septiembre de 1999, publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.382 del 28 de septiembre de 1999 (LM 1999) 185

A.2. Decreto N° 8.413 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.759 del 16, de septiembre de 2011 (LORO 2011) 189

A.3. Decreto N° 1.395 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a éstas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014 (LORO 2014) 190

A.4. Decreto N° 2.165 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210 del 30 de diciembre de 2015 (LORO 2015) 190

A.5. Decreto N° 2.248 se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.855 del 24 de febrero de 2016 193

A.6. Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.310 del 29 de diciembre de 2017 193

B) LOM 2026 196

B.1. Participación Patrimonial 196

B.2. Régimen Tributario 200

III. LOM 2026 Y LOS ENTES MENORES 215

IV. CONSIDERACIONES FINALES 216

SEXTA PARTE
LA LEY ORGÁNICA DE MINAS Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA TRIBUTARIO IRRACIONAL: UNA EXÉGESIS DEL «PASO QUE NO DEBIÓ HABERSE DADO»

LEONARDO PALACIOS M.

I. PRELIMINAR. LA JUSTIFICACIÓN Y UBICACIÓN DEL TEMA. 219
II. LIMINAR. 228
III. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y LOS CRITERIOS DE RACIONALIZACIÓN QUE DEBEN ORIENTAR LA POLÍTICA TRIBUTARIA GENERAL Y SECTORIAL, Y QUE NO SE OBSERVARON EN LA LOM 238
1. El consenso fuente primaria de la política tributaria general y sectorial 238
2. La importancia de un pacto fiscal como parte instrumental de una acuerdo general para la transición 240
3. La gobernabilidad fiscal entro de la gobernabilidad 242
4. La racionalidad del sistema tributario 244
III. LA LEY ORGÁNICA DE MINAS ES EL RESULTADO DE UNA DÉBIL POLÍTICA TRIBUTARIA DEL SECTOR, QUE NO RESPONDE A LOS CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES Y A LOS REQUERIMIENTOS QUE IMPONE TENER UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DISPUESTA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SOSTENIDA 246
V. EPÍLOGO REFLEXIVO: CUESTIONARIO PARA UN PROPÓSITO DE ENMIENDA AL SISTEMA TRIBUTARIO IRRACIONAL 253

SÉPTIMA PARTE
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MINERÍA EN VENEZUELA

RAFAEL BADELL MADRID

I. INTRODUCCIÓN 259
II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA MINERÍA EN VENEZUEL 261
1. Reglamento sobre Minas de Bolívar (1829) 262
2. Ley de Minas de 1854 y el federalismo minero 263
3. Leyes de Minas de 1904 y 1905 265

4. El derecho minero en los inicios del Gomecismo (1908-1920)... 265
5. Separación entre minería e hidrocarburos y consolidación federal (1920-1936)..... 267
6. Ley de Minas de 1945 268
7. Constitucionalización del régimen minero de 1953 y 1961 269
8. La reserva general del Estado y el Decreto Nº 2.039 de 1977..... 271
9. Ley de Minas de 1999 271
10. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos..... 273
III. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026 275
1. Consideraciones Generales 275
2. Naturaleza y Estructura de la Ley Orgánica de Minas 277
3. Disposiciones Generales..... 280
3.1. Ámbito de Aplicación (artículos 1 y 2)..... 280
3.1.2. Ámbito de aplicación subjetivo..... 285
3.2. Principios Rectores (artículo 6)..... 287
3.3. Naturaleza jurídica de la actividad minera: supresión de la utilidad pública y del servicio público 287
3.4. Reserva estatal, minerales estratégicos y zonas de seguridad (artículos 34, 35 y 36)..... 288
4. Organización administrativa en materia de minería..... 291
4.1. Presidente de la República 292
4.2. Ministerio con competencia en materia de minas 293
4.2.1. Organo auxiliar. Resguardo Nacional Minero (RNM) 296
4.2.2. Registro Único Minero..... 296
4.3. Banco Nacional del Dato Geo-científico-minero (BNDG). 297
4.4. Superintendencia Nacional de la Actividad Minera (SUNAMIN) 298
4.5. Instituto Nacional de Geología y Minería (INGEOMIN).. 306
4.6. Fondo Nacional Minero (FNM) 309
4.7. Empresas Públicas y Mixtas 310
5. De las Actividades Mineras..... 315
5.2 Tipos de actividades mineras 316
5.2.1. Actividades primarias..... 316
5.2.2 Actividades Conexas o Auxiliares (artículo 56-59) 320

5.3. Títulos habilitantes para el ejercicio de las actividades mineras 322
5.3.1 Concesión minera 323
5.3.2. Contrato minero (artículos 71-72) 329
5.3.2.1. Del equilibrio económico financiero 331
5.3.3. Licencia minera 331
5.4. Modalidades para el ejercicio de la actividad minera 332
5.4.1. Gran Minería (artículo 82) 332
5.4.2. Mediana minería (artículo 81) 333
5.4.3. Pequeña minería (artículo 80) 333
5.5. Actividad de comercialización minera 334
5.6. Derechos Complementarios. Servidumbre, Ocupación temporal y Expropiación (artículos 28-29) 338
6. Régimen Impositivo 339
6.1. Impuesto a la minería 340
6.2. Impuesto especial a la exportacion de minerales criticos y tierras raras 340
6.3. Exenciones 342
6.4. Limitaciones a la disposición de importaciones libres de impuestos 343
6.5. Régimen de Regalías 343
6.6. Ventajas especiales (artículo 93) 345
7. Régimen sancionatorio 345
7.1. Consideraciones generales 346
7.2. Procedimiento sancionatorio 348
7.3. Sanciones 349
7.3.1. Sanción por explotación sin habilitación 349
7.3.2. Sanción por retardo u omisión de planes o informes 349
7.3.3. Sanción por faltas en la formación de los expedientes 349
7.3.4. Sanción por omisión o retardo en la declaración de tributo 350
7.3.5. Sanción por falta de notificación de Minerales diferentes a los autorizados 350
7.3.6. Sanción por realizar transporte sin la guía 350
7.3.7. Sanción por falta de inscripción ante el Registro Único Minero (RUM) 350
7.3.8. Sanción por obstaculización de actuaciones 351

7.3.9. Sanción por el uso de sustancias que degraden y perturben al ambiente 351
7.3.10. Sanción por invasión de concesión ajena..... 351
7.4. Agravantes de multas 351
7.5. Delito de ejercicio ilegal de las actividades mineras..... 352
7.6. Comiso de minerales y bienes..... 352
7.7. Suspensión de la actividad minera 352
8. Controversias. Arbitraje (artículo 9) 353
9. Disposiciones Transitorias 357
9.1. Adecuación de gobernaciones y alcaldías..... 358
9.2. Adecuación de personas que ejerzan actividades mineras 358
9.3. Reglamento 358
9.4. Evaluación de la categoría de minerales estratégicos o reservados..... 358
9.5. Mantenimiento de los contratos de la Ley Constitucional Antibloqueo 358
9.6. Supresión del SENAFIM 359
9.10. Disposiciones derogatorias..... 359
IV. AUSENCIAS EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE MINAS..... 360
V. CONCLUSIONES..... 367
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 372

OCTAVA PARTE

CONSIDERACIONES A PROPÓSITO DE "LAS RESERVAS" PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE MINAS

CLAUDIA NIKKEN

INTRODUCCIÓN..... 377
I. EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA RESERVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS..... 384
1. Antecedentes constitucionales y legales del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas 385
2. Contexto constitucional del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas..... 390
3. Interpretación conforme a la Constitución de la reserva a la que se refiere el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas 395
A. El objeto de la reserva del artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas..... 396

B. Los requisitos de fondo de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas 399
C. Las formas de la reserva prevista en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Minas 404
II. LA "RESERVA" PREVISTA EN EL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGÁNICA DE MINAS 406
1. Breve aproximación a la evolución histórica de la reserva desde la perspectiva constitucional y legal..... 408
2. Contexto: la Constitución de 1999 y la reserva del oro y demás minerales estratégicos..... 415
3. Interpretación conforme a la Constitución de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas..... 418
A. Sobre el objeto de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas 419
B. Requisitos de fondo de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas..... 427
C. A propósito de las formas de la reserva prevista en el Capítulo V de la Ley Orgánica de Minas..... 434
CONCLUSIÓN..... 436

NOVENA PARTE

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONCESIONES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA MINERA

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE

I. INTRODUCCIÓN..... 441
II. LAS CONCESIONES EN LA LEY DE MINAS DE 1945 443
2.1. La actividad de exploración 443
2.1.1. La habilitación legal..... 444
2.1.2. La habilitación administrativa de permiso 446
2.1.3. La habilitación administrativa de concesión 447
2.2. El permiso de exploración..... 447
2.3. La actividad de explotación..... 448
2.3.1. La explotación por el dueño del suelo..... 448
2.3.2. La explotación por terceros..... 448
2.4. La naturaleza jurídica de la concesión 449
2.5. La concesión de la explotación 451
2.6. El principio de unidad de la concesión..... 453
2.7. Las personas que pueden obtener concesiones..... 454

2.7.1. El denunciante 455
2.7.2. El descubridor 455
2.8. La negociación de la concesión 456
2.9. La oposición a la concesión 457
2.10. El régimen de la concesión 457
2.11. El libre aprovechamiento de los minerales 458
2.12. La reserva al Estado de la actividad minera y la concesión de zonas reservadas 459
III. LAS CONCESIONES EN LA LEY DE MINAS DE 1999 462
3.1. El marco general de los derechos mineros 463
3.2. La reserva al Estado de la actividad minera 464
3.3. Las concesiones de exploración y explotación mineras 464
3.4. El procedimiento administrativo para las concesiones 466
3.5. Los derechos otorgados por la concesión de exploración 467
3.6. La realización de otras actividades durante la exploración 469
3.7. La concesión de la explotación 469
3.8. La pequeña minería 471
3.9. Las mancomunidades mineras 474
3.10. La minería artesanal 475
3.11. Las actividades conexas o auxiliares de la minería 476
3.11.1. El uso de sustancias explosivas 477
3.11.2. La circulación y transporte de minerales 477
3.11.3. El comercio de minerales 478
3.11.4. El almacenamiento de minerales 479
3.11.5. El transporte y uso de combustibles 480
3.12. La extinción de los derechos mineros 480
3.13. Los bienes utilizados en la actividad minera 481
3.14. Las zonas libres 482
IV. LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERO AURÍFERAS 483
4.1. Las auténticas razones de la reforma del régimen de exploración y explotación de la actividad minera del oro 484
4.2. La regulación de las actividades minero auríferas 487
4.2.1. La gestión directa o preeminente por el Estado 488
4.2.2. La extinción anticipada de los títulos jurídicos habilitantes y la obligación de transferencia forzosa de bienes 489

4.2.3. La obligación de asociarse con el Estado en una empresa mixta 491
4.2.4. Los principios que rigen la gestión de las empresas mixtas 493
4.3. El régimen transitorio en la actividad minera aurífera 494
V. LOS ASPECTOS DE LA REGULACIÓN AURÍFERA QUE INTRODUCE LA REFORMA DE 2014 494
5.1. Las alianzas estratégicas 495
5.2. Las brigadas mineras 498
5.3. Los aspectos colaterales de la reforma de 2014 498
VI. LA REGULACIÓN DEL SECTOR CARBONÍFERO QUE SURGE DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA QUE RESERVA AL ESTADO LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL ORO Y DEMÁS MINERALES ESTRATÉGICOS 500
6.1. La nueva calificación del mineral del carbón 501
6.2. La reserva en las actividades primarias de exploración y explotación del carbón 501
6.3. Los actores en la exploración y explotación del carbón 502
6.4. La prohibición de garantizar la existencia de recursos mineros ... 503
6.5. El régimen de las empresas mixtas para el aprovechamiento del carbón 503
6.6. La transferencia de derechos y aportes al capital social de la empresa mixta 505
6.7. Las restricciones a las personas jurídicas que constituyan empresas mixtas para el aprovechamiento del carbón 505
6.8. La intervención estatal en la regulación y planificación del aprovechamiento del carbón 506
6.9. El cumplimiento de la regulación ambiental y de participación de comunidades indígenas 507
6.10. El área asignada y el tiempo para el desarrollo de la actividad carbonífera 507
6.11. La situación de los operadores mineros frente a minerales distintos al carbón 508
6.12. El impacto del nuevo régimen del carbón sobre los derechos mineros creados bajo el régimen anterior 508
VII. LAS CONCESIONES EN LA LEY ORGÁNICA DE MINAS DE 2026 511
7.1. El régimen de los recursos mineros 511
7.2. La actividad extractiva minera 512

7.3. Los niveles de la actividad minera 513
7.3.1. La gran minería 513
7.3.2. La mediana minería 513
7.3.3. La pequeña minería 514
7.4. Los operadores mineros 514
7.4.1. Las empresas del sector público 514
7.4.2. Las empresas del sector privado 516
7.4.3. Las personas naturales 517
7.5. Los títulos habilitantes 518
7.5.1. La concesión 518
7.5.2. El contrato 521
7.5.3. La licencia 524
7.6. La reserva de los minerales estratégicos 525
VIII. CONSIDERACIONES FINALES 525

DÉCIMA PARTE

LOS PRINCIPIOS DE LA REVERSIÓN EN LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONCESIONES MINERAS, EN LA TRADICCIÓN LEGISLATIVA

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

I. LA REVERSIÓN EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS 531
1. La institución de la reversión en relación con las concesiones administrativas 531
2. La institución de la reversión en jurisprudencia venezolana 533
3. El ámbito de los bienes reversibles en las concesiones administrativas 536
4. Los principios relativos a la distinción entre bienes reversibles y no reversibles 542
II. EL RÉGIMEN HISTÓRICO DE LA REVERSIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA 548
1. La tradición constitucional 548
2. El régimen en las leyes especiales 548
3. La reversión en las concesiones de hidrocarburos 550
4. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1945 553
5. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1999 556

A. La Ley de Minas de 1999 y el régimen de su aplicación respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad 556
B. El tratamiento de la reversión en la Ley de Minas de 1999 557
C. La distinción entre la actividad minera concedida y las actividades mineras auxiliares y conexas. 560
III. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN APLICABLE A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA EN LA LEY DE MINAS DE 1999 562
1. Las concesiones mineras de explotación 562
2. Las concesiones mineras y el régimen de los bienes reversibles y no reversibles 563
3. La distinción entre actividad de explotación minera y las actividades auxiliares y conexas 564
4. Las potestades de control del ente concedente respecto de las actividades del concesionario, y los Informes de actividades del concesionario 565
5. La situación y naturaleza de los bienes afectos a actividades conexas o auxiliares, así como de los productos o subproductos de las mismas 567
CONCLUSIONES GENERALES 571