

## La intervención administrativa en el régimen legal de la minería en Venezuela

### Administrative intervention in the legal regime of mining in Venezuela

Mauricio Rafael PERNIA-REYES\*

**RESUMEN:** El presente estudio describe las técnicas de intervención administrativa señaladas en la legislación minera. En este sentido, sobre la base de la caracterización de las actividades propias de esta industria extractiva, se han identificado las categorías que comprenden las técnicas de intervención estatal como las habilitaciones administrativas, que prevén la concesión, el permiso y la autorización, así como las empresas públicas, empresas mixtas y los contratos mineros como medios especiales de intervención.

**PALABRAS CLAVE:** Intervención administrativa; empresas públicas; minería; contratos mineros; concesiones.

**ABSTRACT:** This study describes the administrative intervention techniques indicated in the mining legislation. In this sense, on the basis of the characterization of the activities of this extractive industry, the categories that comprise the techniques

---

\* Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y profesor Universidad Católica del Táchira (Venezuela). Especialista en Gerencia Pública y profesor Universidad Nacional Experimental del Táchira. Doctorando. Profesor invitado de la Maestría en Derecho Energético de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (México). Contacto: [perniareyes@gmail.com](mailto:perniareyes@gmail.com). Fecha de recepción: 25/08/2021. Fecha de aprobación: 08/02/2022.

of state intervention have been identified, such as administrative authorizations, which provide for the concession, permit and authorization, as well as the public companies, joint ventures and mining contracts as special means of intervention.

KEYWORDS: Administrative intervention; public companies; mining; mining contracts; concessions.

## I. INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de las actividades extractivas, la legislación venezolana dispone de diversas formas de intervención administrativa tanto para la prospección, la exploración y la explotación de minas, que tienen el carácter de civiles<sup>1</sup>, así como para las referidas al transporte, la tenencia, el almacenamiento, la transformación y la comercialización de los minerales extraídos, que pueden tener el carácter de servicio público si son prestadas por un tercero<sup>2</sup>, así como también regula la posesión, la propiedad y los modos de aprovechamiento de los minerales<sup>3</sup>, los tipos de negocios jurídicos al que quedan sometidos el Estado y los particulares bien sea como socios del Estado, como promotores del proyecto minero, como concesionarios o contratados para la explotación o para la ejecución de alguna fase por las cuales transita la actividad minera. Tal circunstancia lleva al establecimiento de unas categorías jurídicas prevalentes según el modelo de intervención que elija el Estado y a la implementación de políticas mineras que resulten necesarias según el valor estratégico, cantidades, accesibilidad, calidad y mercado de cada mineral aprovechable<sup>4</sup>.

Por lo general, las categorías jurídicas de aprovechamiento minero están vinculadas a la opción elegida por el Estado entre los distintos sistemas de régimen sobre la propiedad de las minas, entre las que se encuentran el sistema de accesión, el sistema

---

<sup>1</sup> Véase el artículo 18 del Decreto N° 295 de fecha 5 de septiembre de 1999 con Rango y Fuerza de Ley de Minas, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º 5.382 Extraordinario de fecha 28 de septiembre de 1999. En adelante, Ley de Minas de 1999.

<sup>2</sup> Artículo 87 la Ley de Minas de 1999.

<sup>3</sup> ZABALLA, Hernán y ARBELECHE, Sergio, “Evolución de la Intervención estatal en la legislación minera Argentina”, *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, núm. 1 mayo-junio 2014, p. 102.

<sup>4</sup> ZABALLA, H., “Evolución de la...”, *op. cit.*, p. 102.

de *res nullius*, el sistema regalista y el sistema dominial<sup>5</sup>, para dar paso a los negocios jurídicos como la concesión minera, los contratos de arrendamiento, los contratos para la explotación minera, las alianzas estratégicas y otras modalidades de contratación que establezca la ley y, finalmente, la figura subjetiva del explotador u operador minero en la que tiene una especial presencia de la empresa estatal, sobre la base de las consideraciones respecto de la política económica en general y de las industrias extractivas en particular que adopte el Estado sobre el fomento y estímulo al aprovechamiento racional de los recursos mineros, potenciando uno minerales sobre otros, según sus reservas y mercado disponibles para los mismos, entre otros factores evaluados<sup>6</sup>.

En este sentido y con el propósito de una mejor expresión de las ideas, el presente estudio se dividirá en los siguientes puntos, a saber: Las técnicas generales de intervención en la industria minera<sup>7</sup> venezolana (II); la empresa estatal y los contratos mineros como medios especiales de intervención (III), y; conclusiones (IV).

---

<sup>5</sup> Hernández-Mendible, Víctor, “La participación privada en la actividad minera y las cláusulas ambientales”, Ferney Moreno, Luis (comp.) en Regulación minero petrolera colombiana y comparada, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, pp. 195-270.

<sup>6</sup> En el nuevo 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 Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 2015, se hace expresa mención tanto en la exposición de motivos como en su artículo 19 de que el sector minero contará con un plan sectorial adaptado al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

<sup>7</sup> De acuerdo con Alejandro Vergara “*Con el término industria minera, se alude al conjunto de operadores y actividades que desarrollan la actividad minera directa, explorando, explotando o tratando minerales, o indirecta, proveyendo bienes para que otros realicen tales labores*”. VERGARA, Alejandro, *Derecho minero: identidad y transformaciones*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2018, p. 309.

## II. LAS TÉCNICAS GENERALES DE INTERVENCIÓN SOBRE LA INDUSTRIA MINERA VENEZOLANA

En la historia constitucional de Venezuela se han sucedido diversos modelos económicos lo que ha configurado el grado de intensidad de intervención estatal<sup>8</sup>.

Al respecto, desde su historia independiente, Venezuela tomó como modelo el revolucionario Estado Liberal-Burgués de Derecho<sup>9</sup>, siendo para el período comprendido entre 1830 y 1848 un Estado abstencionista tanto en lo económico como en lo social. Luego, entre 1848 y 1863 se adecuaba al modelo de Estado Liberal regulador de determinadas actividades económicas, principalmente en materia de contratos, para posteriormente, con el inicio del gobierno federal desde 1863 hasta 1935, convertirse en un Estado Liberal de fomento, con la promoción de la vida social y económica<sup>10</sup>. Finalmente, esta etapa es sustituida por la transformación del Estado en uno prestador de servicios públicos y sociales, hecho que se consolida con la Constitución de 1961<sup>11</sup>.

De lo anteriormente señalado, se puede indicar que la evolución del modelo de Estado en materia económica se evidencia la asunción sucesiva de funciones claramente dirigidas a la intervención no solamente en la minería y petróleo, sino también en lo social, condicionado por los siguientes tres factores, a saber: a) el carácter de economía mixta y el rol de la industria petrolera; b) los

---

<sup>8</sup> De Stefano, Alfredo. "La constitución económica y la intervención del Estado en la economía", RODRÍGUEZ, A. (dir.), en *El Estado constitucional y el Derecho Administrativo en Venezuela Homenaje a Tomás Polanco Alcántara*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 255-297, p. 268.

<sup>9</sup> BREWER-CARÍAS, Allan, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. I. Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 464 y ss.

<sup>10</sup> BREWER-CARÍAS, Allan, *Tratado de Derecho...*, op. cit., p. 465.

<sup>11</sup> DE STEFANO, Alfredo, "La constitución económica...", op. cit., p. 280.

numerosos fines que se le atribuyen al Estado y; c) el rol que deben jugar las instituciones políticas en los países del tercer mundo.

Con la Constitución de 1999<sup>12</sup> –vigente en Venezuela–, se renueva el concepto de economía social de mercado con prevalencia del principio de justicia social, que hace de función legitimadora de la intervención del Estado en la economía.

En este sentido, en materia minera existe una novedad respecto del modo en el que el Estado venezolano se sitúa frente a los yacimientos mineros y de hidrocarburos que no tiene precedentes en el derecho constitucional venezolano. En este aspecto, el constituyente de 1999 señaló que los yacimientos mineros cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional pertenecen a la República, considerándose como bienes del dominio público siendo, por tanto, inalienables e imprescriptibles<sup>13</sup>.

Conviene señalar que los bienes del dominio público como títulos de intervención<sup>14</sup>, constituyen una categoría de afectación pública de un bien que altera el concepto de la propiedad de derecho común, toda vez que lo que persigue tal figura es que se consolide un régimen legal especial sobre determinadas cosas afectas a un fin de interés general y, por regla general, de utilidad pública, de manera que la explotación y uso de bienes del dominio público son regidas por el Derecho Público<sup>15</sup> por tanto, sujeta al régimen de habilitaciones administrativas correspondientes según la ley.

---

<sup>12</sup> Gaceta Oficial, N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999; reimpressa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000 y enmendada según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908, del 19 de febrero de 2009.

<sup>13</sup> Artículo 12 de la Constitución.

<sup>14</sup> MEILÁN, José, *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*, Editorial Iustel, Madrid, 2011, p. 294.

<sup>15</sup> La doctrina ha señalado que: “El resultado de ello es concluir que el bien y los fines que se pretenden conseguir están especialmente conectados con el ámbito de los intereses generales representados por ese ente público y no por

Sobre la base de lo anterior y en aproximación a las técnicas de intervención administrativa en la minería venezolana, la legislación en esta materia se ha desarrollado en diversas etapas en las que cabe destacar la Ley de Minas, el Reglamento de la Ley de Minas de 1945<sup>16</sup> y el Decreto N.º 2039 de 1977, que establecen la “reserva residual” respecto de las actividades de exploración y explotación de todos los minerales en el territorio nacional, que no hubieren sido objeto de reserva con anterioridad<sup>17</sup>. Así mismo y de modo paralelo al proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 1999, se dicta el Decreto con rango y fuerza de Ley de Minas de 1999<sup>18</sup> y el Reglamento General de la Ley de Minas de 2001<sup>19</sup>

Se debe señalar que, con el advenimiento de la industria petrolera de manera comercial, se separa la legislación minera de la de hidrocarburos en 1920; además en 2011 se separa el oro del régimen general de la minería en Venezuela, mediante Decreto-Ley de Estatización<sup>20</sup> en las que se reserva el Estado venezolano las

---

otro”. GONZÁLEZ, Julio, *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, p. 139.

<sup>16</sup> Gaceta Oficial N° 121, de 18 de enero de 1945.

<sup>17</sup> Gaceta Oficial N° 31.175, de 15 de febrero de 1977.

<sup>18</sup> Gaceta Oficial N° 5.382, de 28 de septiembre de 1999.

<sup>19</sup> Gaceta Oficial No. 37.155 del 9 de marzo de 2001.

<sup>20</sup> Gaceta Oficial N° 6.063 del 15 de diciembre de 2011.

actividades principales y conexas en el aprovechamiento de este mineral<sup>21</sup>, reformado en 2014<sup>22</sup> y luego en 2015<sup>23</sup>.

De este modo, conviene tratar por separado las técnicas generales de intervención del Estado venezolano en la minería, tanto en la Ley de Minas de 1999 como en el Decreto-Ley de Estatización del oro de 2015, luego se abordarán lo referido a los contratos y empresas estatales en esta materia.

#### A) LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ESTABLECIDAS EN LA LEY DE MINAS DE 1999.

En la Ley de Minas de 1999 establece como los medios para el aprovechamiento de las minas, como bienes del dominio público, los siguientes: 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<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Pueden consultarse BREWER-CARÍAS, Allan, “Comentarios sobre la Ley Orgánica de Nacionalización de la minería del oro y de la comercialización del oro”, *Tratado de Derecho Administrativo Derecho Público en Iberoamérica*, vol. V, Editorial Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 605-618. También HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor, “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”, *Revista de Derecho Público*, núm. 130 abril-junio 2012, pp. 295-306, y del mismo autor “La reforma de la regulación de la reserva del Estado de las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas”, *Revista de Derecho Público*, núm. 140, octubre-diciembre 2014, pp. 303-311. Así como, PERNÍA-REYES, Mauricio, “La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro”, *Revista Tachirense de Derecho*, núm. 23 enero-diciembre 2012.

<sup>22</sup> Gaceta Oficial N° 6.150, de 18 de noviembre de 2014.

<sup>23</sup> Gaceta Oficial N° 6.201 del 30 de diciembre de 2015.

<sup>24</sup> Artículo 7 de la Ley de Minas de 1999.

De acuerdo con la doctrina, esta ley mantuvo a grandes rasgos la tradición legislativa de establecer diferentes grados de intervención del Estado en cuanto a la libertad económica de las personas en materia de actividad minera<sup>25</sup>. De ahí que la Ley de Minas de 1999 prevé que el Estado puede acometer la explotación por su cuenta, de manera directa, como lo sería en el primer supuesto de su artículo 7, situación que se puede concatenar con el artículo 23 que establece la facultad del Ejecutivo Nacional para decretar la reserva de minerales y actividades mineras, así como con el artículo 302 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual al señalar que se reserva la industria petrolera habilita al Estado para reservar otras industrias, explotaciones y servicios de interés público y de carácter estratégico.

Estas modalidades constituyen grados de intervención, por un lado, y de otro, diversos derechos dependiendo que se habiliten a terceros para adelantar y realizar actividades extractivas, o si, por el contrario, se excluyen expresamente mediante reserva. Resalta del elenco de modalidades, a los efectos del presente artículo, lo referido a las figuras de la reserva, de la concesión y las autorizaciones que resumidamente se describen de seguidas.

### *La Reserva*

Esta figura implica el ejercicio exclusivo por parte de la República, por órgano del Ejecutivo Nacional y en principio de las actividades de exploración y explotación tanto de determinadas sustancias minerales, así como de las áreas que la contengan. Esto supone que el legislador, mediante ley orgánica de conformidad con el artículo 302 constitucional, extrae del libre comercio ambos factores (áreas y actividades), y que, por ello, no se excluye

---

<sup>25</sup> BREWER-CARÍAS, Allan, “Las técnicas de regulación y la participación del capital privado en la industria minera” en *Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007*, Colección de Estudios Jurídicos N° 86, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, p. 515.

necesariamente la intervención de terceros pues, como se ha señalado, de las actividades a las que hace referencia el artículo 23 de la Ley de Minas de 1999, es a las denominadas “primarias” o “aguas arriba”<sup>26</sup>, es decir, aquellas que exige grandes inversiones de capital y de tecnología por lo que el Estado, con criterio fiscal, puede otorgar concesiones o autorizar el desarrollo de actividades conexas.

Es la situación prevista en el artículo 86 de la misma ley, en la cual las actividades de almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio, esto es, de las actividades conexas, auxiliares o “aguas abajo”<sup>27</sup> de los minerales, pueden no quedar incluidas en un decreto de reserva como consecuencia de la materialización del primer caso, siendo una decisión discrecional de la Administración Minera si estima conveniente dictar, en vista de los intereses de la República, o cuando así convenga al interés público, un decreto de reserva de cualquiera de estas actividades con respecto a determinados minerales.

### *La Concesión*

La concesión, por su parte, constituye un régimen de explotación exclusiva pero no excluyente de la Administración Minera del Ejecutivo Nacional, toda vez que, mediante el otorgamiento de

---

<sup>26</sup> Actividades aguas arriba (*Upstream* en inglés): Labores relacionadas con la exploración y que abarca, de conformidad con ciertas escuelas geológicas, a la obtención final de los datos del yacimiento, o la suma de la obtención de tales datos y de las autorizaciones gubernamentales requeridas para el inicio de actividades extractivas.

<sup>27</sup> Actividades aguas abajo: (*Downstream*, en inglés): operaciones de valor agregado aplicadas al mineral una vez explotado, con el fin de adaptarlo como insumo para otras industrias, o para su comercialización nacional o internacional. Comprende igualmente el almacenamiento, transporte interno, clasificación, entre otras labores.

habilitaciones facultativas, puede el Estado venezolano explorar y explotar el mineral mediante entes públicos (institutos autónomos, institutos públicos o empresas del Estado) o permitir a terceros privados llevar a cabo tales actividades. El otorgamiento de la concesión, tanto para los particulares como para los entes públicos mencionados, se configura en un derecho real inmueble y se pueden celebrar contratos de arrendamiento o también subcontratarlo para la explotación e incluso, hipotecarlo<sup>28</sup>.

En materia de concesiones mineras estamos en presencia de títulos habilitantes y cuya naturaleza administrativa particularmente en la legislación venezolana, es la de un contrato público dado el carácter estatutario de sus cláusulas, constituidas por las ventajas especiales ofrecidas por el concesionario y aceptadas por la República<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El artículo 29 de la Ley de Minas de 1999 señala que: “El derecho de exploración y de explotación que se deriva de la concesión es un derecho real inmueble. El concesionario podrá enajenar dicho derecho, gravarlo, arrendarlo, subarrendarlo, traspasarlo o celebrar sobre el mismo subcontrataciones para la explotación, mediante permiso previo otorgado por el Ministerio de Energía y Minas, siempre y cuando demuestre efectivamente que la negociación cuya autorización se solicita, se hará exclusivamente para el eficiente desarrollo del proyecto de explotación, previamente aprobado por de los lapsos autorizados para la ejecución de este.”

<sup>29</sup> El debate en relación con la naturaleza jurídica de la concesión minera se circunscribe a las tendencias que la consideran o bien un acto administrativo o como un contrato administrativo. En este sentido se pronunció la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa, sentencia del 14 de marzo de 1991, con ponencia del magistrado Román Duque Corredor, señalando que las concesiones mineras: “... *caben dentro del género de los contratos administrativos, que no obstante presentar una parte legal o estatutaria, no dejan de tener una naturaleza fundamentalmente contractual*”. Igualmente, Pierre Bon señala en relación con las concesiones de ocupación del dominio público en el ordenamiento jurídico francés que: “Estas concesiones, al igual que todos los contratos conllevan ocupación de dominio público, son contratos adminis-

### *La autorización o permiso*

La ley de Minas de 1999 establece cuatro tipos de permisos, el referido a determinados actos jurídicos que pueden realizar el concesionario, tales como el permiso previo para celebrar hipotecas, arrendamientos, subarrendamientos, traspasos o celebrar sobre el mismo subcontrataciones para la explotación sobre el derecho minero otorgado constituido por la concesión<sup>30</sup>, también está la autorización para la comercialización de mineral obtenido producto de la exploración<sup>31</sup>, y el permiso para enajenar o sacar fuera del área de la concesión, la maquinaria o equipos importados con destino a la explotación minera, el cual no está sujeto al pago de impuestos de importación<sup>32</sup>; y, por otra parte, los concernientes para el ejercicio de la pequeña minería, la cual solo se podrá ejercer

---

trativos, por aplicación de las disposiciones de un decreto ley de 17 de junio de 1938<sup>37</sup>. Sin embargo, autores pertenecientes a las escuelas tradicionales del derecho, sostuvieron que las concesiones mineras son contratos civiles, y que se deben regir por las disposiciones del derecho común. Así, Jéze, citado por Duque, J. señala que: a) el otorgamiento de la concesión de una mina es un acto administrativo unilateral; b) que las condiciones impuestas a la concesión no son más que las condiciones impuestas a un acto unilateral; c) la concesión no crea una situación jurídica individual, sino que le da estatus legal ya fijado por la Ley al concesionario y, la concesión puede ser retirada en los casos previstos en la Ley. Cfr. DUQUE SÁNCHEZ, José Román, *Manual de Derecho Minero*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1996, p. 76. Así como también a: BON, Pierre, “El Régimen de las Concesiones Administrativas” en *Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo: Las Formas de la Actividad Administrativa*, Caracas, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 1996, p. 249.

<sup>30</sup> Artículo 29 de la Ley de Minas de 1999.

<sup>31</sup> Artículo 57 de la Ley de Minas de 1999.

<sup>32</sup> Artículo 93 de la Ley de Minas de 1999.

en la modalidad de autorización para la explotación que requiere de ser publicado en Gaceta Oficial para su perfeccionamiento<sup>33</sup>.

B) LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ESTABLECIDAS  
EN DECRETO-LEY DE ESTATIZACIÓN DEL ORO Y DEMÁS  
MINERALES ESTRATÉGICOS DE 2015

Por causa de la reserva nacional de la explotación del mineral aurífero y demás minerales<sup>34</sup>, el aprovechamiento de este mineral solo puede hacerse por medio de las siguientes figuras: a) por la República, por órgano del Ministerio con competencia en el área minera, por los institutos públicos<sup>35</sup>, corporaciones (institutos autónomos) o empresas de su exclusiva propiedad o filiales de

---

<sup>33</sup> Artículo 68 de la Ley de Minas de 1999.

<sup>34</sup> Se declara elementos estratégicos para su exploración y extracción el Coltán y minerales asociados al Niobio (Nb) y al Tantalio (Ta), Decreto N.º 2412 del 05/08/2016 Gaceta Oficial N.º 40.960, así como el diamante mediante Decreto N.º 2781 del 27/03/2017 Gaceta Oficial N.º 41.122, el cobre. Decreto N.º 2782 del 27/03/2017 Gaceta Oficial N.º 41.122, la plata mediante Decreto N.º 2783 del 27/03/2017 Gaceta Oficial N.º 41.122 y el carbón, mediante Decreto N.º 3597 del 31/08/2018 Gaceta Oficial N.º 41.472. Sobre este punto puede verse HERNÁNDEZ, José Ignacio, “Régimen Jurídico-Administrativo del coltán como mineral estratégico” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, núm. 10, consultado en: <<http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/Re%CC%81gimen-Juri%CC%81dico-Administrativo-del-colta%CC%81n-como-mineral-estrategico-JIHG.pdf>> (25 de 2021).

<sup>35</sup> Figura de la Administración Descentralizada Funcionalmente creada en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, y del cual la doctrina venezolana ha señalado que tiene como propósito desplazar a la figura tradicional de los institutos autónomos que son de rango constitucional. Puede verse: TORREALBA, Miguel, “Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie”, *Revista de Derecho Público*, núm. 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 121.

ésta creadas para tal fin; b) por empresas mixtas en las cuales la República Bolivariana de Venezuela tenga una participación no menor al 55% del capital social, y; c) las alianzas estratégicas para el ejercicio de la pequeña minería.

En el siguiente apartado se tratará lo referido a las empresas estatales mineras y a los contratos para el desarrollo de la minería en Venezuela, de los minerales que son competencias de la República Bolivariana de Venezuela y no de los estados de la federación cuyo estudio escapa de las pretensiones de este estudio.

### III. LA EMPRESA ESTATAL Y LOS CONTRATOS MINEROS COMO MEDIOS ESPECIALES DE INTERVENCIÓN

#### A) LA EMPRESA PÚBLICA EN LA MINERÍA VENEZOLANA

La empresa pública o ente paraestatal, entendiéndose por tal a la sociedad mercantil en la que el Estado venezolano es propietario del 50 % o más de su capital social, como instrumento de intervención en la economía, configuró el rol de la Administración Pública en este sector, con la creación de la empresa Minas de Carbón de Lobatera, C. A. el 20 de octubre de 1948<sup>36</sup> y luego mediante el conglomerado de empresas extractivas e industriales estatales conocidas como “empresas básicas” para el aprovechamiento de los recursos naturales de la región Guayana de Venezuela y otras empresas en el territorio nacional en las que la República o alguno de sus entes descentralizados era propietario de más del 90 % de las acciones, representa la importancia de esta figura en la actividad industrial del país<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> En la actualidad empresa del Estado Carbones del Suroeste, C. A.

<sup>37</sup> Véase GARRIDO ROVIRA, Juan, *Temas sobre la Administración descentralizada en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984.

Así, de acuerdo con el estudio de Transparencia Venezuela, capítulo venezolano de *Transparency International*, denominado “Empresas Propiedad del Estado”<sup>38</sup>, el número de empresas estatales en las que la República o un ente descentralizado tutelado por el Ejecutivo Nacional, que tienen por objeto la actividad minera, es de 28<sup>39</sup>, lo que revela el uso intensivo de esta figura para desarrollar las actividades mineras por parte del Estado venezolano.

Cabe destacar que las empresas públicas en Venezuela constituyen un paradigma de gestión estatal y su elevado crecimiento en los últimos años<sup>40</sup>, como consecuencia de la creación de nuevas empresas estatales, y de las que son el resultado de la nacionalización o de la expropiación, suponen una distorsión de la Administración Pública descentralizada funcionalmente mediante un desordenado, no planificado y descoordinado ejercicio de la potestad organizativa de la Administración Pública que hunde sus raíces en dos concepciones, a saber: a) la búsqueda de simplificar o eliminar controles administrativos en la gestión pública y; b)

---

<sup>38</sup> Transparencia Venezuela, “Empresas Propiedad del Estado III: Un modelo de control”, Caracas, 2020, p. 11.

<sup>39</sup> Para el presente artículo no se han considerado las empresas públicas en la que son propietarios de sus acciones los Estados de la federación venezolana, considerando que las competencias de los minerales no metálicos y de construcción, así como los no reservados al Poder Nacional, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Sobre la regulación al nivel subnacional de los minerales en Venezuela, puede consultarse PERNÍA-REYES, Mauricio, “Las sanciones administrativas en el Derecho Minero en la legislación nacional y en la del estado Táchira”, en PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael (coord.), *Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Universidad Católica del Táchira. Caracas, 2020.

<sup>40</sup> HERNÁNDEZ, José Ignacio, *Administración Pública, Desarrollo y Libertad en Venezuela*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2012.

el distanciamiento del modelo socioeconómico de la República consagrado en el artículo 299 constitucional el cual establece un modelo en el cual el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional.

De esta manera, la concepción del “Estado empresario” en Venezuela resulta desproporcionado en relación con la participación del capital privado que, sin incentivos, sin seguridad jurídica<sup>41</sup> y sin respeto a la propiedad, la atracción de inversiones consistirá en capitales de alto riesgo, con las posibilidades de configurar supuestos de legitimación de capitales en actividades en las que el capital nacional no le es posible competir o la recepción de capitales corrosivos.<sup>42</sup>

## B) LOS CONTRATOS ESTATALES

Los contratos que envuelven la actividad minera cumplen diversas funciones por cuanto resultan numerosos y complejas las actividades que requieren de intenso uso de capital, tecnología y la superación de permisos gubernamentales para su ejercicio.

Sobre la base de lo anterior, en el presente capítulo se abordarán los contratos que de conformidad la Ley de Minas de 1999 y en el Decreto-Ley de Estatización del oro y demás minerales estratégicos de 2015 se permiten celebrar.

Los contratos previstos en los instrumentos arriba señalados, se consideran contratos públicos si: 1) el concesionario es un ente público, 2) el explotador se ha constituido en una empresa mixta

---

<sup>41</sup> Sobre la estabilidad de los contratos en minería y las inversiones extranjeras, véase BERNAL, Diana, *El derecho internacional de inversión extranjera y la industria extractiva: estándares internacionales del sector extractivo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, p. 300 y ss.

<sup>42</sup> Transparencia Venezuela, “Negocios Chinos. Acuerdos que socavaron la democracia en Venezuela”. Caracas 2020 Consulta en línea: <<https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2020/09/Negocios-Chinos-Transparencia-Venezuela-agosto-2020.pdf>> (25 de 2021).

o; 3) es el propio Estado quien desarrolla la actividad minera, de acuerdo con el artículo 3 la Ley de Contrataciones Públicas.<sup>43</sup>

Así, de conformidad con la Ley de Minas de 1999, las concesiones mineras, el arrendamiento, subarrendamiento y subcontrataciones para la explotación son los contratos cuyo objeto está dirigido principalmente al desarrollo de las actividades primarias o aguas arriba. También de acuerdo con las labores conexas o auxiliares de la minería, que no se consideran necesariamente negocios jurídicos<sup>44</sup>, requieren de celebración de contratos. Así, en su artículo 86 la Ley de Minas de 1999 discrimina estas actividades del siguiente modo, a saber: almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio, agregando que, cuando estas son prestadas a terceros como actividad lucrativa, revisten el carácter de servicio público<sup>45</sup>.

Por su parte, en el Decreto-Ley de Estatización del oro y demás minerales estratégicos de 2015, la figura de las denominadas alianzas estratégicas<sup>46</sup>, que constituyen un “acuerdo” entre el Estado, las empresas del Estado o las filiales de éstas y unidades socio productivas, sociedades u otras formas de asociación permitida por la ley, lo que pudiera otorgarle la categoría de pacto o convención, lo que además se concatena con el antecedente previsto en la Ley de Contrataciones Públicas-aunque excluida del proceso de selección de contratistas-, y que en definitiva permite el desarrollo de actividades referidas a la minería en pequeña escala y no

---

<sup>43</sup> Gaceta Oficial Número 6.154 Extraordinario de 19 de noviembre de 2014.

<sup>44</sup> PERNÍA-REYES, Mauricio. “El desarrollo de infraestructuras para el aprovechamiento de bienes del dominio público: una visión desde el Derecho Minero venezolano”, SADDY, A y LINARES, A. (coords.), *Direito das Infraestructuras*, Lumen Juris Editora, Río de Janeiro 2011, p. 340.

<sup>45</sup> Artículo 87 de la Ley de Minas de 1999.

<sup>46</sup> Artículo 24 del Decreto-Ley de Estatización del oro y demás minerales estratégicos de 2015

en cualquier tipo de exploración o explotación del oro y demás minerales estratégicos.

También en el Decreto-Ley de Estatización del oro y demás minerales estratégicos de 2015 en su artículo 26, hace referencia a los contratos de servicios que, aunque no se define su contenido, se concluye que hace referencia a las actividades referidas como conexas y auxiliares de la minería y que ya no se encuentran reservadas al Estado.

Del elenco de contratos previstos en la legislación minera venezolana, los referidos a las concesiones mineras, así como el arrendamiento, subarrendamiento y subcontrataciones para la explotación, se pueden catalogar como contratos mineros toda vez que el objeto en cada uno de ellos está presente las actividades mineras propiamente dichas. En efecto, en el arrendamiento y el subarrendamiento, están presentes tanto las actividades primarias y conexas de la minería, de manera que el legislador los somete a las técnicas de autorización previa del Ejecutivo Nacional por órgano del ministerio con competencia en materia de minería y a un procedimiento distinto al previsto en la Ley de Contrataciones Públicas, concretamente el referido al concurso. Por el contrario, las somete a un procedimiento especial. Así la Ley de Minas de 1999 establece la obligatoria necesidad de que el concesionario esté habilitado, mediante permiso o autorización para realizar cualquiera de los contratos mencionados. El procedimiento es el siguiente: obtenida la concesión minera, el concesionario luego de haber realizado las actividades previas y las inversiones necesarias para la presentación del programa de desarrollo y explotación, el cual deberá consignar antes de iniciar la explotación, al menos con 30 días de anticipación. El Ejecutivo Nacional, tendrá un lapso de 45 días continuos para decidir sobre el permiso solicitado. El silencio administrativo opera en sentido negativo, y la Ley de Minas faculta al solicitante a ejercer los recursos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>47</sup>. Adicionalmente, el

---

<sup>47</sup> Artículo 30 de la Ley de Minas de 1999.

Parágrafo Primero del artículo 29 de la Ley de Minas de 1999 aclara que en relación con los arrendamientos de concesiones cuyos titulares sean Corporaciones Regionales de Desarrollo (institutos autónomos) exentas del pago de impuestos, los arrendatarios no gozan de tal exención salvo que éstos sean también entes públicos, igualmente exentos del pago de impuestos. La causa final del legislador para exigir el cumplimiento del requisito de autorización para negociar el derecho minero pudiera inferirse de lo señalado en la exposición de motivos de la Ley de Minas de 1999, según el cual, el legislador señala que, al no someterse a esta habilitación administrativa del permiso previo, se originaron contrataciones que adolecían de legalidad.<sup>48</sup>

Finalmente, el constituyente venezolano de 1999 estableció que en todo contrato que celebre la República, en el que se afecten los recursos naturales, estén acompañados previo a su celebración, de un estudio de impacto ambiental y socio cultural, así como que la obligación de conservar el equilibrio ecológico, facilitar el acceso a la tecnología y la transferencia de esta en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Señala la exposición de motivos de la Ley de Minas de 1999 que: (...) “Durante el tiempo de vigencia de la Ley de Minas de 1945, han surgido una serie de hechos que en la actualidad han dado como resultado, en la mayoría de las veces, la desaplicación de la Ley ante actividades de carácter público o privado que han venido siendo realizadas al margen de la misma, tal y como ocurrió con las encomiendas asignaciones y delegaciones hechas por la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), para el desarrollo, exploración y explotación de oro y diamante, en la región Guayana, que originó una complejidad de contratos de dudosa legalidad”

<sup>49</sup> En efecto, el artículo 129 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala: “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas

#### IV. CONCLUSIONES

La descripción de las técnicas de intervención administrativa revela el rol de las empresas estatales y del elenco de los contratos previstos en la legislación minera, que suponen modos diversos del cual el Estado venezolano participa de la economía, sea como Estado empresario o como regulador<sup>50</sup> de habilitaciones y contratos.

El Estado venezolano ha elegido un sistema de régimen de la propiedad de las minas que lo sitúa en una posición de supremacía respecto del particular y que lo hace sobre la base de la declaratoria de utilidad pública y de orden público de la legislación minera y, además, al otorgarle rango constitucional a la categoría de bienes del dominio público a los yacimientos de minas, no al mineral una vez explotado y colocado en boca de mina circunstancia en la cual ya se convierte en bien de comercio, con excepción del oro y los demás minerales sobre los cuales el ejecutivo Nacional ha extendido la categoría de estratégicos y regule también la comercialización de los mismos, toda vez que para el resto de los minerales ya es un bien transable económicamente.

Ello en un cuestionable crecimiento de las empresas estatales mineras que surgen no solo de la existencia de estas figuras como operadores mineros, sino de las empresas mixtas en esta indus-

---

y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviera expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley.”

<sup>50</sup> Véase MORENO, Luis Ferney, *Teoría de la regulación: hacia un derecho administrativo de la regulación*, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2019.

tria extractiva, en la que el Estado permite la inversión del sector privado, nacional o extranjero, en la medida que se asocie con el estado para los minerales estratégicos, sin ofrecer otra modalidad de inversión, particularmente para los minerales declarados como estratégicos.

Todo lo anterior requiere de contrataciones diversas, siendo las tipologías aquí señaladas contratación pública cuando participa el Estado venezolano directamente o a través de entes públicos institucionales o empresariales, así como también si su objeto comprende las actividades conexas o auxiliares de la minería, con ánimo de lucro, lo que las reviste del carácter de servicio público.

Finalmente, la actual política minera del Estado ha intensificado su presencia y reforzado la declaratoria de utilidad pública, debido a lo cual está sujeta a los principios de la contratación estatal, de las actividades empresariales del Estado y de las inversiones públicas.

