

# Iniciativa pública y privada en la actividad minera en Venezuela: una introducción

Carlos GARCÍA SOTO\*  
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 713-732.

## SUMARIO

### **Introducción 1. Iniciativa pública en la actividad minera**

*1.1. La actividad minera realizada por la Administración Pública nacional central (la República) 1.2. La actividad minera realizada por la Administración Pública nacional descentralizada (entes descentralizados) 1.3. El caso particular de las empresas del Estado*

### **2. Iniciativa privada en la actividad minera**

*2.1. Modalidades de participación privada en la actividad minera*

*2.1.1. Concesiones de exploración y explotación*

*2.1.1.1. El régimen de concesiones mineras bajo la Ley de Minas*

*2.1.1.2. La reserva demanial por leyes y decretos*

*2.1.2. Pequeña minería*

*2.1.3. Mancomunidad minera*

*2.1.4. Alianza estratégica*

*2.1.5. Minería artesanal*

*2.1.6. Las actividades conexas o auxiliares de la minería*

*2.1.7. De nuevo, el caso de las empresas del Estado (empresas mixtas)*

*2.1.8. Los contratistas*

*2.1.9. Recapitulación*

*2.2. Las excepciones y límites a la participación privada en la actividad minera*

*2.2.1. Inhabilitaciones temporales*

*2.2.2. Inhabilitaciones permanentes*

### **3. Algonos**

---

\* **Universidad Monteávila**, Abogado *Magna Cum Laude*. **Universidad Complutense de Madrid**, Doctor en Derecho. **Universidad Central de Venezuela**, Profesor de Derecho Administrativo. **IESA**, Profesor de Entorno Regulatorio. Director de *Derecho y Sociedad*, Revista y Blog de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila. Tesorero de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo.

**rasgos del entorno actual para la actividad minera en Venezuela** 3.1. *La progresiva ampliación del ámbito de la reserva de minerales a favor del Estado* 3.2. *La creación del Arco Minero* 3.3. *Las sanciones económicas del Gobierno de Estados Unidos en el sector minero* 3.4. *La «Ley Constitucional Antibloqueo»* 3.5. *El Proyecto de la Ley de Minas* **Conclusiones**

## Introducción

El régimen jurídico-administrativo de la actividad minera en Venezuela está conformado i. por una legislación general, aplicable de forma directa o supletoria, según los casos, a esa actividad, contenida en la Constitución, la Ley de Minas<sup>1</sup> y el Reglamento General de la Ley de Minas<sup>2</sup>; ii. por una legislación especial, contenida en leyes y decretos que han reservado la actividad minera en relación con algunos minerales, y iii. por una legislación complementaria, como lo es, por ejemplo, la legislación ambiental aplicable a la actividad minera.

Desde el punto de vista constitucional, el régimen constitucional de la actividad minera supone que: i. los yacimientos mineros, cualquiera que sea su naturaleza, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles (artículo 12<sup>3</sup>), y ii. el régimen y administración de las minas corresponde al Poder Público nacional (artículo 156.16)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 5382 extraordinario, del 28-09-99.

<sup>2</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 155, del 09-03-01.

<sup>3</sup> Estas características de los yacimientos mineros son reiteradas en el artículo 2 de la Ley de Minas y por el artículo 6.4 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos (*Gaceta Oficial* N.º 6155 extraordinario, del 19-11-14).

<sup>4</sup> Es por ello que señala la Exposición de motivos de la Ley de Minas: «En tal sentido, uno de los principios fundamentales que nutren las bases de este Proyecto de Decreto-Ley, lo constituye la declaratoria expresa de que las minas son propiedad de la República. Esta declaración aparece consagrada en nuestro ordenamiento jurídico a partir del Decreto de El Libertador, dado en Quito el 24 de octubre de 1829, adelantándose en muchísimos años a las nuevas teorías y sistemas, sobre la nacionalización de las minas. Sobre la base de este principio, el Estado se comporta

La legislación general y la legislación especial establecen los ámbitos de la iniciativa pública y de la iniciativa privada en la actividad minera, fijando los supuestos y formas en los cuales el Estado venezolano y los particulares pueden ejercer esta actividad, de forma autónoma o conjunta, según los casos.

En los últimos años, el ámbito de actuación del sector privado en el negocio minero se ha visto impactado por la reserva que sobre un número importante de minerales ha hecho el Estado a su favor para el ejercicio de las actividades primarias. Ello ha supuesto una limitación importante al ámbito de la iniciativa privada, lo que ha implicado, naturalmente, una ampliación del ámbito de la iniciativa pública en la actividad minera.

Este breve ensayo tiene como objeto, precisamente, tratar de identificar los cauces a través de los cuales puede tener lugar la iniciativa pública y privada en la actividad minera en Venezuela, conforme al régimen jurídico vigente, derivado de esa legislación general y especial.

## **1. Iniciativa pública en la actividad minera**

Por iniciativa pública en la actividad minera entendemos el conjunto de cauces a través de los cuales la Administración Pública nacional, central o descentralizada, puede ejercer la actividad minera, conforme a lo previsto en la Ley de Minas y en su Reglamento, y la legislación especial en materia minera.

En efecto, al enumerar las modalidades de participación pública y privada en la actividad minera, el artículo 7.1 de la Ley de Minas, reconoce que la

---

frente a la riqueza minera como un verdadero propietario, y no como un simple administrador de ella, por lo tanto, puede explotar por sí mismo en un régimen de concurrencia con terceros mediante concesiones o puede reservarse la explotación, sin que en ningún momento se desprenda de la propiedad de las minas. En el Proyecto se 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 denuncia, la exploración libre, la explotación exclusiva y el libre aprovechamiento».

exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos mineros podrá hacerse directamente por el Ejecutivo nacional.

Los tipos de iniciativa que describiremos constituyen los supuestos de exploración y explotación directa de la actividad minera por parte del Estado. Como se verá, la exploración y explotación indirecta por el Estado venezolano se da mediante la figura de la concesión minera, que en todo caso será estudiada entre las modalidades de la iniciativa privada.

### *1.1. La actividad minera realizada por la Administración Pública nacional central (la República)*

En primer término, el Estado venezolano puede ejercer la actividad minera de forma directa a través del Ministerio competente en materia de minería, como se deriva del artículo 23 de la Ley de Minas. Ese Ministerio, en tanto órgano de la República, puede así ejercer las actividades primarias de la actividad minera. En la práctica, sin embargo, lo que ocurre con mayor frecuencia es que ese derecho es cedido a entes de la Administración Pública nacional descentralizada.

### *1.2. La actividad minera realizada por la Administración Pública nacional descentralizada (entes descentralizados)*

Por otra parte, la actividad minera también puede ser realizada de forma directa por el Estado mediante entes de la Administración Pública nacional descentralizada, como se deriva del artículo 23 de la Ley de Minas.

En la práctica, de hecho, ocurre con frecuencia que la actividad minera es ejercida de forma directa por el Estado mediante entes de la Administración Pública nacional descentralizada, específicamente a través de empresas del Estado. En estos supuestos, la República, por órgano del Ministerio con competencia en materia de minería, puede transferir a un ente de la Administración Pública nacional descentralizada el derecho al ejercicio de las actividades primarias. Fue el caso, por ejemplo, del Decreto N.º 3607, 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 oro y demás minerales estratégicos<sup>5</sup>.

### *1.3. El caso particular de las empresas del Estado*

Lo usual es que tales transferencias se realicen a favor de una empresa del Estado, dado el carácter eminentemente comercial de la actividad minera. La empresa del Estado sirve así al Estado como un instrumento para el ejercicio de actividades económicas, específicamente en el sector minero.

El caso de la empresa del Estado responde a una figura tradicional de la organización administrativa venezolana y de la gestión económica, mediante sociedades mercantiles en las que el Estado es el accionista mayoritario, y ejerce verdadero giro comercial<sup>6</sup>.

Bajo el régimen de la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>7</sup> en este supuesto del género empresa del Estado pueden considerarse incluidas las empresas del Estado en las que el Estado venezolano sea el propietario del total de las acciones, así como las empresas del Estado en las cuales uno o unos particulares tengan participación accionaria, siempre por debajo del 50 % (artículo 103). Como veremos al estudiar los cauces de participación del sector privado, bajo la Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a estas, se denomina como «empresas mixtas» a las empresas del Estado en las que se permite la partición accionarial de particulares.

Pero, desde la perspectiva que estamos abordando ahora, lo que interesa precisar es que el Estado venezolano puede ejercer de forma directa las

<sup>5</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 41 477, del 07-09-18, reimpresso en la *Gaceta Oficial* N.º 41 478, del 10-09-18.

<sup>6</sup> Bajo el régimen general de la Ley Orgánica de la Administración Pública, aquí el Estado puede ser entendido tanto en su vertiente de la Administración Pública nacional central como en su vertiente de la Administración Pública nacional descentralizada.

<sup>7</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6147 extraordinario, del 17-11-14.

actividades primarias del sector minero mediante una empresa del Estado, cuyo capital accionario esté suscrito totalmente por el Estado. Es el caso, por ejemplo, de la empresa del Estado Carabobo Oro, C. A., cuya creación fue autorizada por el Decreto N.º 3378, mediante el cual se autoriza la creación de una empresa del Estado, bajo la forma de Compañía Anónima, denominada Carabobo Oro, C. A., la cual estará adscrita al Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico, y tendrá una duración de cuarenta años<sup>8</sup>.

## 2. Iniciativa privada en la actividad minera

Por su parte, podemos entender por iniciativa privada en la actividad minera los cauces a través de los cuales los particulares, nacionales o extranjeros, pueden participar en la actividad minera, conforme a los títulos previstos en la legislación.

La iniciativa privada en la actividad minera está regulada en la legislación general (Ley de Minas y su Reglamento) y la legislación especial, particularmente la que ha reservado al Estado la actividad minera con relación a determinados minerales (como la Ley del Oro), para los cuales la legislación general resultará entonces de aplicación supletoria<sup>9</sup>.

### 2.1. Modalidades de participación privada en la actividad minera<sup>10</sup>

El sector privado puede participar en la actividad minera de varias formas, dependiendo de si se trata o no de las actividades primarias en el sector minero,

<sup>8</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 41 379, del 17-04-18.

<sup>9</sup> Sobre las técnicas de regulación y la participación del capital privado en la industria minera, véase BREWER-CARIÁS, Allan R.: «El régimen de participación del capital privado en las industrias petrolera y minera: desnacionalización y técnicas de regulación a partir de la Constitución de 1999». En: *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica*. T. I. FUNEDA. Caracas, 2004, pp. 50 y ss.

<sup>10</sup> Véase HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: «Regulación minera». En: *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*. UCAB. J. M. CASAL y J. L. SUÁREZ, coords. Caracas, 2011, pp. 327 y ss.; PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael: «La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro». En: *Revista Tachirensis de Derecho*. N.º 23. UCAT. San Cristóbal, 2012, pp. 114 y ss.

o si se trata de las otras actividades que pueden tener lugar en este sector. Tales actividades primarias son las relativas a la exploración y explotación de los yacimientos mineros, mientras que no serán actividades primarias todas las otras actividades que pueden ser realizadas con ocasión de la existencia de los yacimientos. Esta distinción será clave para distinguir los distintos cauces a través de los cuales los particulares pueden ejercer la actividad minera.

### 2.1.1. Concesiones de exploración y explotación

Los particulares pueden participar de forma directa en las actividades primarias de exploración y explotación mediante la figura de la concesión minera.

Como hemos señalado, los yacimientos mineros son bienes del dominio público. Ello quiere decir, resumidamente, que los particulares no pueden ser titulares del derecho de propiedad sobre tales yacimientos, que están excluidos de la apropiabilidad privada bajo el Derecho venezolano.

Por ello, los particulares solo pueden explorar y explotar los yacimientos mineros si cuentan con una concesión minera, que es una especie del género concesión del dominio público, bajo el régimen previsto en la Ley de Minas y su Reglamento<sup>11</sup>, según se explicará brevemente a continuación.

En todo caso, se entiende que la figura de la concesión supone la explotación indirecta por parte del Estado, que participa de forma mediata en la explotación mediante la figura del concesionario.

#### 2.1.1.1. El régimen de concesiones mineras bajo la Ley de Minas

En tanto los minerales son bienes del dominio público (artículos 12 de la Constitución y 24 de la Ley de Minas), las actividades primarias en el sector minero solo pueden ser realizadas por el particular si le es otorgada una concesión minera, según se señaló<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El Reglamento de la Ley de Minas, de hecho, contiene el desarrollo de la regulación prevista en la Ley sobre la figura de la concesión minera (artículos 10 y ss.).

<sup>12</sup> Véase HERNÁNDEZ G., José Ignacio: «Régimen jurídico-administrativo del coltán como mineral estratégico». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*

La concesión minera es definida por el artículo 24 de la Ley de Minas de la siguiente manera: «es el acto del Ejecutivo Nacional, mediante el cual se otorgan derechos e imponen obligaciones a los particulares para el aprovechamiento de los recursos minerales existentes en el territorio nacional. 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».

### 2.1.1.2. La reserva demanial por leyes y decretos

Ese principio general podría ser, sin embargo, alterado: el Estado puede establecer una «reserva demanial» sobre determinados minerales, los cuales ahora solo podrán ser objeto de actividades primarias por parte del Estado, prohibiéndose así la participación privada bajo la figura de la concesión minera (artículo 23 de la Ley de Minas)<sup>13</sup>. Desde ese punto de vista, la reserva pasa de ser no exclusiva (bajo el régimen general de la Ley de Minas) a ser exclusiva y excluyente (bajo el régimen de la reserva declarada)<sup>14</sup>. En efecto, conforme a esa norma:

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

---

*Venezolano*. N.º 9. Caracas, 2016, pp. 101-103. Señala el autor sobre el concepto de concesión minera que «La concesión minera es el acto por medio del cual la Administración asigna a la inversión privada el derecho de exploración y explotación de yacimientos, que son bienes propiedad de la República del dominio público, de conformidad con los artículos 12 de la Constitución y 24 de la Ley de Minas» (p. 102, nota 13). Véase igualmente BREWER-CARIAS, Allan R.: «Sobre el régimen de los recursos naturales y el ambiente, y las técnicas tradicionales del Derecho Administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 136. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2013, pp. 22 y ss.

<sup>13</sup> «Esa reserva es denominada “reserva demanial”, pues consiste en la decisión por medio de la cual la Administración asume para sí la gestión de los derechos mineros, negando la posibilidad de que esos derechos sean ejercidos por la iniciativa privada mediante concesión. Tal reserva puede ser acordada incluso mediante acto administrativo, en ejecución de la Ley de Minas», HERNÁNDEZ G.: ob. cit., p. 102.

<sup>14</sup> Véase BREWER-CARIAS: ob. cit. («Sobre el régimen...»), p. 23.



directamente por órgano del Ministerio de Energía y Minas, o mediante entes de la exclusiva propiedad de la República<sup>15</sup>.

En nuestra opinión, aun cuando la norma refiere a decretos, creemos que tal reserva también puede ser realizada por ley, como de hecho ha sucedido<sup>16</sup>.

Precisamente, lo que ha ocurrido en los últimos años es que el Ejecutivo nacional se ha reservado las actividades primarias sobre un conjunto significativo de minerales. Esa tendencia comenzó con el mineral oro, pero luego se ha expandido a otros minerales<sup>17</sup>, lo que ha supuesto una ampliación del ámbito de la iniciativa pública en el sector minero.

<sup>15</sup> El artículo 86 de la Ley reitera la facultad del Ejecutivo de reservarse mediante decreto tales actividades.

<sup>16</sup> Fue el caso, aunque ciertamente por Decreto-Ley, del sector siderúrgico en la región de Guayana, mediante el Decreto N.º 6058, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas que Desarrollan Actividades en el Sector Siderúrgico en la Región de Guayana (*Gaceta Oficial* N.º 38 928, del 12-05-08).

<sup>17</sup> Desde 2016, el presidente de la República ha dictado una cantidad muy importante de decretos para declarar la reserva de las actividades primarias sobre diversos minerales. Es el caso, por ejemplo, del Decreto N.º 2413, mediante el cual se declaran como elementos estratégicos para su exploración y explotación al niobio (Nb) y al tantalio (Ta), por lo cual quedan sujetos al régimen previsto 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 (*Gaceta Oficial* N.º 40 960, del 05-08-16). Otros decretos de reserva han sido los siguientes: Decreto N.º 455, mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, el ejercicio directo de las actividades de exploración y explotación de níquel y demás minerales asociados a este, que se encuentren en el área que comprende las extintas concesiones que en él se señalan (San Antonio N.º 1, Camedas N.º 1; Camedas N.º 2, Camedas N.º 3, entre otros), *Gaceta Oficial* N.º 40 265, del 04-10-13; Decreto N.º 456, mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, el ejercicio de las actividades de exploración y explotación del mineral de roca fosfática que se encuentra en el área denominada Los Monos-El Tomate, en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Táchira (*Gaceta Oficial* N.º 40 265, del 04-10-13; Decreto N.º 2781, mediante el cual se declara como elemento estratégico para su exploración y explotación el diamante, por lo cual queda sujeto al régimen previsto en el Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica que

En efecto, en el año 2011 fue dictada la Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas

---

Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos (*Gaceta Oficial* N.º 41 122, del 27-03-17); Decreto N.º 2782, mediante el cual se declara como elemento estratégico para su exploración y explotación el cobre, por lo cual queda sujeto al régimen previsto 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 (*Gaceta Oficial* N.º 41 122, del 27-03-17); Decreto N.º 2783, mediante el cual se declara como elemento estratégico para su exploración y explotación la plata, por lo cual queda sujeto al régimen previsto 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 (*Gaceta Oficial* N.º 41 122, del 27-03-17); Decreto N.º 3597, mediante el cual se declara como mineral estratégico para su exploración y explotación el carbón, por lo cual queda sujeto al régimen previsto 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 (*Gaceta Oficial* N.º 41 472, del 31-08-18); Decreto mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional por Órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, el ejercicio directo de las actividades de exploración y explotación del mineral de feldespato y demás minerales asociados a este, que se encuentren en las áreas denominadas: La Gloria 3, La Gloria 4 y Hato San Antonio; ubicadas en los municipios San Carlos Lima Blanco y Tinaco y Falcón del estado Cojedes (*Gaceta Oficial* N.º 6387 extraordinario, del 03-07-18); Decreto N.º 3857, mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, el ejercicio directo de las actividades de exploración y explotación del mineral de roca fosfática y demás minerales asociados a este, que se encuentren en el área denominada Los Monos-La Linda, áreas antiguamente denominadas Los Monos-El Tomate/La Linda-Los Bancos, ubicadas en la jurisdicción del municipio Libertador del estado Táchira (*Gaceta Oficial* N.º 41 643, del 29-05-19); Decreto N.º 3858, mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, el ejercicio directo de las actividades de exploración y explotación del mineral de feldespato y demás minerales asociados a este, que se encuentren en el área denominada Palo Grande, ubicada en el municipio Bruzual del estado Yaracuy (*Gaceta Oficial* N.º 41 643, del 29-05-19) y Decreto N.º 3859, mediante el cual se reserva al Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de minería, el ejercicio de las actividades de exploración y explotación del mineral de titanio y demás minerales que se encuentren asociados a este, que se encuentra en el área denominada San Quintín, ubicada en el municipio Manuel Monge del estado Yaracuy (*Gaceta Oficial* N.º 41 643, del 29-05-19).

y auxiliares a estas (Ley del Oro)<sup>18</sup>. Si bien la Ley originalmente solo reservaba al Estado la actividad primaria relativa al mineral oro, luego en la reforma de 2015 se recogió la posibilidad de establecer reservas sobre cualquier otro «mineral estratégico», cuando así fuera declarado mediante decreto. Los minerales estratégicos son definidos en el artículo 5 de la Ley vigente como «aquéllos que sean considerados de conveniencia nacional y de interés público, declarados como tal mediante decreto dictado por el Ejecutivo Nacional».

Por ello, bajo esa Ley y bajo cualquier otro decreto o ley que reserve determinados minerales al Estado, la actividad minera relativa a esos minerales queda sujeta a ese régimen especial. En esos casos, la legislación mineral general, es decir, básicamente, la Ley de Minas y su Reglamento, resulta entonces de aplicación supletoria.

La consecuencia fundamental de estas reservas a favor del Estado es que la exploración y explotación de los minerales reservados solo puede ser realizada directamente por el Estado, quedando excluida por ello la posibilidad de la participación privada mediante la figura de la concesión minera.

En el caso del oro y otros minerales estratégicos, además, bajo la Ley del Oro, la venta y entrega del oro y de los otros minerales estratégicos debe hacerse a favor del Banco Central de Venezuela<sup>19</sup>. Conforme al artículo 31:

<sup>18</sup> *Gaceta Oficial* N.º 39 759, del 16-09-11. Véase FIGUEIRAS ROBISCO, Alejandra: «El Decreto que reservó al Estado la actividad minera del oro». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 130 (Estudios sobre los Decretos-Leyes 2010-2012). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012. Esa Ley sería reformada por el Decreto-Ley N.º 8683 (*Gaceta Oficial* N.º 6063 extraordinario, del 15-12-11). Luego se reformaría por el Decreto-Ley N.º 1395 (*Gaceta Oficial* N.º 6150 extraordinario, del 18-11-14). La Ley vigente es la Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos (*Gaceta Oficial* N.º 6210 extraordinario, del 30-12-15).

<sup>19</sup> En la primera versión de la Ley de 2011 se había incluido esta norma pero solo referida al oro, y en vez del Banco Central de Venezuela, la venta debía realizarse a la República, o el ente que fuera designado (artículo 21). En la reforma de 2015, como puede verse de la norma citada, se amplió la obligación a los otros «minerales estratégicos».

Artículo 31.- El oro y demás minerales estratégicos que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera en el territorio nacional, serán de obligatoria venta y entrega al Banco Central de Venezuela. El Banco Central de Venezuela podrá autorizar, la venta y/o entrega de cada mineral a una entidad distinta, en los términos que a tales efectos se establezca<sup>20</sup>.

En septiembre de 2020, sin embargo, se publicaría la Resolución N.º 20-08-01 del Banco Central de Venezuela<sup>21</sup>, conforme a la cual el Banco Central de Venezuela puede «declinar» la oferta que necesariamente debe realizársele del oro, y «autorizar» la venta del oro directamente en el exterior (artículo 1). A los fines de la emisión de la autorización de comercialización, el sujeto interesado deberá pagar al Banco Central de Venezuela, por concepto de las actividades y servicios relacionados con la emisión de aquella, propios de los análisis técnicos asociados a la determinación del peso y pureza del mineral aurífero, un porcentaje entre el nueve por ciento (9 %) y hasta el catorce por ciento (14 %) del monto que resulte autorizado (artículo 3).

### 2.1.2. Pequeña minería

Otra modalidad de iniciativa privada prevista por la Ley de Minas es la «pequeña minería». Conforme al artículo 64 de esa Ley:

Artículo 64.- La pequeña minería es la actividad ejercida por personas naturales o jurídicas de nacionalidad venezolana para la explotación de

<sup>20</sup> Bajo la vigencia de la Ley del Oro de 2014 fue dictada la Resolución conjunta N.º 090 y N.º 15-06-01 de los Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, mediante la cual se establece que a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, las personas, sociedades o formas de asociación que desarrollen actividades de exploración y explotación de oro en áreas destinadas a las actividades mineras en el territorio nacional, deberán vender al Banco Central de Venezuela, todo el material aurífero obtenido con ocasión de dicha actividad, con sus aleaciones metálicas de carácter no contaminante y en cualquiera de sus presentaciones, a través de los Centros que establezca al efecto ese Instituto (*Gaceta Oficial* N.º 40 692, del 30-06-15). Como quiera que la ampliación de la obligación de venta de los otros «minerales estratégicos» se estableció en la Ley del Oro de diciembre de 2015, tal Resolución hace referencia solo a la venta del oro.

<sup>21</sup> *Gaceta Oficial* N.º 41 958, del 04-09-20.

oro y diamante, durante un período que no excederá de diez (10) años, en áreas previamente establecidas mediante resolución, por el Ministerio de Energía y Minas, cuya superficie no será mayor de diez (10) hectáreas, para ser laborada por un número no mayor de treinta (30) trabajadores individualmente considerados.

### 2.1.3. Mancomunidad minera

La mancomunidad minera es otra figura que permite la iniciativa privada en el sector minero. De acuerdo al artículo 77 de la Ley de Minas:

Artículo 77.- Con el fin de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos mineros, facilitar las operaciones técnicas, mejorar el rendimiento de las explotaciones y proteger los recursos naturales y el ambiente, el Estado propiciará la constitución de mancomunidades mineras.

A los efectos de esta Ley, se entiende por mancomunidad minera la agrupación de pequeños mineros en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de estos, situados de forma tal, que permita la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento en el ejercicio de la actividad minera.

### 2.1.4. Alianza estratégica

En el ámbito de las actividades primarias del oro y otros minerales que hayan sido calificados como estratégicos, la Ley del Oro permite la celebración de alianzas estratégicas entre el sector público y privado, dirigidas en todo caso al ejercicio de la pequeña minería. Conforme al artículo 5 de esa Ley, una alianza estratégica es «el acuerdo entre una empresa privada o comunitaria y el Poder nacional a efectos de compartir procesos productivos, bien sea en una misma actividad o en encadenamientos asociados. En estas alianzas las empresas involucradas conservan su identidad jurídica por separado y establece la asociación para los fines descritos»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Luego el artículo 10 de la Ley del Oro señala que el ejercicio de las actividades reservadas puede realizarse mediante alianzas estratégicas «conformadas entre la República y unidades de producción, organizaciones socioproductivas, sociedades

### 2.1.5. Minería artesanal

Otra modalidad de iniciativa privada en el sector minero es la minería artesanal. Conforme al artículo 82 de la Ley:

Artículo 82.- La minería artesanal es aquella que se caracteriza por el trabajo personal y directo en la explotación de oro y diamante de aluvión, mediante equipos manuales, simples, portátiles, con técnicas de extracción y procesamiento rudimentarios y que solo puede ser ejercida por personas naturales de nacionalidad venezolana.

### 2.1.6. Las actividades conexas o auxiliares de la minería

Los privados también podrán realizar lo que la Ley denomina como «actividades conexas o auxiliares de la minería». De acuerdo al artículo 86 de la Ley:

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.

### 2.1.7. De nuevo, el caso de las empresas del Estado (empresas mixtas)

Señalábamos que la iniciativa pública puede realizarse mediante empresas del Estado, las cuales pueden tener participación accionaria absoluta del Estado, o pueden permitir participación accionaria de particulares. Bajo la terminología de la Ley del Oro, las empresas del Estado en las cuales el sector privado tenga participación accionaria, son denominadas como «empresas mixtas». En todo caso, tal «empresa mixta» es una especie del género

---

y demás formas de asociación permitidas por la ley, las cuales estarán orientadas a la actividad de pequeña minería, debidamente inscritas en el Registro Único Minero, previa autorización otorgada por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia minera».

empresa del Estado, según el concepto que de estas fija la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La participación privada mediante la empresa mixta en el ámbito de minerales reservados está sujeta a importantes regulaciones, como, por ejemplo, las previstas en el artículo 17 de la Ley del Oro, sobre la libertad de las empresas que participen en empresas mixtas para disponer de las acciones que posean en la empresa mixta<sup>23</sup>. El artículo 31 de esa Ley establece que el oro y demás minerales estratégicos que se obtengan como consecuencia de cualquier actividad minera en el territorio nacional serán de obligatoria venta y entrega al Banco Central de Venezuela, según se señaló. En todo caso, como también se advirtió, el Banco Central de Venezuela podrá autorizar, la venta o entrega de cada mineral a una entidad distinta, en los términos que a tales efectos se establezca.

Ejemplo de este tipo de empresas mixtas es la Sociedad Anónima Minería Binacional Turquía-Venezuela (MIBITURVEN, S. A.), cuya creación fue autorizada por el Decreto N.º 3598, mediante el cual se autoriza la creación de una Empresa Mixta entre CVG Compañía General de Minería de Venezuela, C. A., (MINERVEN), y la Empresa Marilyn's Proje Yatirim, S. A., bajo la forma de Sociedad Anónima, denominada Empresa Mixta Sociedad Anónima Minería Binacional Turquía-Venezuela (MIBITURVEN, S. A.)<sup>24</sup>.

### 2.1.8. Los contratistas

La figura del contratista es un medio indirecto para la participación privada en el sector minero. El contratista puede serlo tanto del Estado como del concesionario, como de las distintas figuras que se establecen para la participación privada, entre las que se incluye la empresa mixta<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Bajo el régimen de la Ley del Oro, las empresas mixtas son aquellas en las que la República tenga una participación no menor del cincuenta y cinco (55 %) del capital social (artículo 10).

<sup>24</sup> *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 41 472, del 31-08-18.

<sup>25</sup> Como se deriva de los artículos 18 y 26 de la Ley del Oro.

### 2.1.9. Recapitulación

Como se puede ver, de cara a la participación privada en las actividades primarias de exploración y explotación mineral, hay dos grandes cauces para el sector privado: i. si se trata de actividad minera sobre un mineral que no ha sido reservado, el particular puede ser titular de una concesión minera; ii. si se trata de actividad minera sobre un mineral que ha sido reservado, el particular puede participar de forma indirecta mediante: a. la pequeña minería; b. la mancomunidad minera; c. las actividades conexas o auxiliares de la minería; d. como socio minoritario en una empresa mixta; e. mediante una alianza estratégica, o f. como un contratista.

### 2.2. *Las excepciones y límites a la participación privada en la actividad minera*

Si bien el principio general es que toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada en el país, podrá obtener derechos mineros, para realizar las actividades señaladas en la Ley (artículo 17 de la Ley de Minas), la propia Ley de Minas establece determinadas inhabilitaciones al ejercicio de estos derechos.

#### 2.2.1. Inhabilitaciones temporales

Conforme al artículo 20 de la Ley de Minas, no podrán aspirar a derechos mineros, ni por sí ni por interpuesta persona, salvo por herencia o legado, los «miembros» (*rectius*: funcionarios) del Poder Público nacional, estatal o municipal (y sus parientes), que se mencionan en esa norma. El artículo 9 del Reglamento General de la Ley de Minas agrega otros funcionarios a ese listado.

El artículo 21 de la Ley advierte que las personas afectadas por las incapacidades a las que se refiere la Ley no podrán adquirir derechos mineros mientras no haya transcurrido un lapso no menor de cinco años, desde la cesación del impedimento que las originó.

#### 2.2.2. Inhabilitaciones permanentes

Conforme al artículo 22 de la Ley de Minas, los gobiernos extranjeros no podrán ser titulares de derechos mineros dentro del territorio nacional.



Sin embargo, conforme a la misma norma, cuando se trate de entes que dependan de dichos gobiernos o de empresas en las cuales ellos tengan una participación tal, que, por capital o estatutos, les confiera el control de la empresa, requerirán la aprobación previa del Congreso de la República (*rectius*: Asamblea Nacional) para el otorgamiento del derecho minero.

### **3. Algunos rasgos del entorno actual para la actividad minera en Venezuela**

Es sabido cómo el entorno legal de negocios como el minero está fuertemente influenciado por el contexto político, económico y social de cada país. Precisamente por ello es que el estudio de los cauces para la iniciativa pública y privada en la actividad minera es uno de los temas principales en esta materia.

Para el momento en el que se escriben estas líneas, hay cinco aspectos que, consideramos, conviene resaltar al momento de analizar el entorno actual para la actividad minera en Venezuela.

#### *3.1. La progresiva ampliación del ámbito de la reserva de minerales a favor del Estado*

El primer aspecto a resaltar es la progresiva ampliación del ámbito de la reserva de minerales a favor del Estado. Como se señaló, el artículo 23 de la Ley de Minas faculta al Ejecutivo nacional para reservarse mediante decreto sustancias minerales y áreas que las contengan para explorarlas o explotarlas.

Pues bien, desde 2011 el presidente de la República ha dictado decretos para reservar al Estado las actividades primarias sobre distintos minerales. Ello ha producido como consecuencia que el ámbito de la iniciativa privada en el sector minero se ha disminuido significativamente desde ese año.

#### *3.2. La creación del Arco Minero*

La actividad minera en Venezuela está impactada desde 2016 de forma muy significativa por la creación del «Arco Minero del Orinoco» por el Decreto N.º 2248, mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional

«Arco Minero del Orinoco»<sup>26</sup>. La zona del Arco Minero del Orinoco abarca más del 12 % de la superficie de Venezuela (artículo 2).

Mediante ese decreto se somete la actividad minera a realizarse en la zona delimitada en el decreto a un régimen especial<sup>27</sup>. Ese régimen supone, por ejemplo, que el Ejecutivo nacional puede establecer mecanismos especiales de contratación pública (artículos 15 y 16). Establece incentivos tributarios, para el financiamiento y de importación (artículos 17, 18, 19 y 21), simplificación de trámites aduaneros (artículos 22 y 23), entre otras medidas.

### *3.3. Las sanciones económicas del Gobierno de Estados Unidos en el sector minero*

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el Gobierno de Estados Unidos ha impuesto sanción a la empresa del Estado CVG Compañía General de Minería de Venezuela C. A. (MINERVEN) y a su presidente. Ello limita significativamente la iniciativa pública en el sector minero, desde que esa empresa del Estado es clave en el esquema actual de participación del sector público en ese sector.

### *3.4. La «Ley Constitucional Antibloqueo»*

Conviene tener en cuenta que recientemente ha sido dictada por la Asamblea Nacional Constituyente la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo

<sup>26</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 40 855, del 24-02-16.

<sup>27</sup> Conforme al artículo 1 del decreto, «Se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”, 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 Desarrollo Socioproductivo de la Patria. Dicha zona se regirá por la normativa prevista en este Decreto». Por su parte, el artículo 4 del decreto señala que «El régimen previsto en este Decreto tiene como objetivo prioritario, la creación de los estímulos necesarios para incrementar las capacidades de aprovechamiento de las potencialidades de los recursos minerales en el Arco Minero del Orinoco, en sintonía con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación...».

Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos (Ley Constitucional Antibloqueo)<sup>28</sup>, en la que, por ejemplo, se faculta al Ejecutivo nacional para «modificar los mecanismos de constitución, gestión, administración, funcionamiento y participación del Estado de determinadas empresas públicas o mixtas, tanto en el territorio nacional como en el exterior», lo que podría suponer alterar el régimen aplicable a las empresas del Estado, y particularmente a las empresas mixtas, en el sector minero.

Por otra parte, en el artículo 31 se permite al Ejecutivo nacional el levantamiento de restricciones a la comercialización para determinadas categorías de sujetos, en actividades estratégicas de la economía nacional, lo que podría suponer, por ejemplo, desapplicar las restricciones a la comercialización del oro.

### *3.5. El Proyecto de la Ley de Minas*

Por otra parte, conviene tener en cuenta que la Comisión de Energía y Minas de la Asamblea Nacional aprobó en septiembre de 2020 un proyecto de Ley de Minas, que está aún pendiente de primera y segunda discusión.

## **Conclusiones**

El régimen jurídico-administrativo de la actividad minera en Venezuela está compuesto por un régimen general, contenido básicamente en la Ley de Minas y en su Reglamento, y en un régimen especial, contenida en leyes y decretos que han reservado la actividad minera en relación con algunos minerales, y por un régimen complementario, como lo es, por ejemplo, la legislación ambiental aplicable a la actividad minera.

Ese régimen jurídico-administrativo permite la iniciativa pública y la iniciativa privada –en distintos grados– en la actividad minera. Si bien el principio general derivado de la Ley de Minas y de su Reglamento es que el inversor nacional o extranjero puede obtener concesiones mineras para el ejercicio de

---

<sup>28</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6583 extraordinario, del 12-10-20.

actividades primarias, lo cierto es que desde 2011 el Estado venezolano se ha venido reservando progresivamente el ejercicio de las actividades primarias sobre una cantidad muy significativa de minerales.

Ello ha supuesto que el ámbito de la iniciativa privada en la actividad minera se haya reducido desde 2011. La participación de privados en las actividades primarias, así, queda establecida de forma indirecta mediante la participación accionaria minoritaria en las empresas mixtas en los casos en los que se ha declarado la reserva de minerales. El número de reservas desde 2011, como queda dicho, ha aumentado significativamente.

Finalmente, conviene tener en cuenta que el entorno regulatorio de la actividad minera también supone importantes retos para el inversor nacional o extranjero, como se deriva de la misma política de reservas implementada desde 2011, de las sanciones económicas impuestas por el Gobierno de Estados Unidos a una empresa del Estado en este sector, así como de la Ley Constitucional Antibloqueo dictada por la Asamblea Nacional Constituyente.

\* \* \*

**Resumen:** El autor ofrece una introducción al tema de la iniciativa pública y privada en la actividad minera en Venezuela. Así, partiendo de la normativa que rige a la materia señala la participación tanto pública –Administración Pública nacional central, descentralizada y a través de empresas del Estado– como privada –concesión, pequeña minería, mancomunidad, actividades conexas o auxiliares, entre otras–; finalizando con algunos rasgos actuales que afectan la actividad minera en Venezuela.

**Palabras clave:** actividad minera, participación privada, concesión. Recibido: 31-01-21. Aprobado: 26-02-21.