

ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN N° 148
DEL 21 DE MARZO DE 1978
DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

(Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras)

GERMÁN ACEDO PAYAREZ

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Análisis del artículo 11 de la Ley de minas:* 1) Texto de la norma legal. 2) Excepción al régimen del denunciado minero. 3) Campo de aplicación de la figura. 4) Mineral reservado (Formas de Explotación). 5) Zona reservada. 6) Sistema dominial *vs.* sistema regalista. 7) Atribución exclusiva del Ejecutivo Nacional. 8) Consecuencia del ejercicio de la facultad contenida en el artículo 11 de la Ley de Minas. III. *Análisis del Decreto Ejecutivo N° 2.039, del 15 de febrero de 1977.* 1) Texto del Decreto en referencia. 2) Consecuencias legales del Decreto en el Derecho Minero venezolano. a) En cuanto al "libre aprovechamiento minero". b) En cuanto a los "permisos de exploración exclusiva". c) En cuanto a la figura legal del "descubridor". d) En cuanto al principio de la unidad de la concesión minera o de la accesión minera. 3) Razón de ser de las consecuencias anteriormente anotadas. 4) Parte motiva del Decreto. 5) Parte Dispositiva del Decreto. Su análisis. a) Exploración y Explotación. b) Extensión del Decreto. c) Diversos tipos de yacimientos. d) Requisitos a ser considerados por el Ejecutivo Nacional. e) Naturaleza de esos "requisitos" o "aspectos". f) Situación legal de los denuncios en curso. IV. *Análisis de la Resolución N° 148, del 21 de marzo de 1978, del Ministerio de Energía y Minas* ("Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras"). 1) Fundamento legal de la resolución. 2) Alcance de la resolución. 3) Permisos de prospección. 4) Nuevo régimen tributario establecido por la resolución. 5) Aspecto tecnológico en la resolución. 6) La figura de la reversión minera en la resolución. V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCION

En la *Gaceta Oficial* del jueves 6 de abril de 1978 (Número Extraordinario 2:210), apareció publicada la Resolución N° 148, expedida el día 21 de marzo de 1978, por la Dirección General Sectorial de Mi-

nas y Geología y por cuyo intermedio fueron dictadas las llamadas "Normas para el otorgamiento de concesiones mineras", que nos proponemos estudiar en este ensayo.

El estudio de dichas Normas presupone, a nuestro entender, el examen, por breve que sea, en primer lugar, del artículo 11 de la Ley de Minas y, en segundo lugar, del Decreto Ejecutivo N° 2.039, del 15 de febrero de 1977.

Al procederse así, ello nos allanará el camino y facilitará la comprensión de las susodichas "Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras", de reciente expedición por el Ejecutivo Nacional.

Finalmente, se incluyen una serie de "Conclusiones".

II. ANALISIS DEL ARTICULO 11 DE LA LEY DE MINAS

1) *Texto de la norma legal*

El texto íntegro de dicha norma es el siguiente: "El Ejecutivo Nacional podrá *reservar*, mediante *Decreto* que se publicará en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, la *exploración y explotación* de todas las sustancias a que se refiere el Artículo 2° o de algunas 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 comprende. El otorgamiento de concesiones respecto de tales reservas podrá hacerse con arreglo a lo dispuesto en el Libro Tercero de esta Ley".¹

2) *Excepción al régimen del denuncia minero*

Las "zonas reservadas" constituyen una importante excepción al régimen del denuncia contemplado con carácter general en los artículos 2° y 33 de la Ley de Minas.

1. Información adicional sobre el particular puede obtenerse en nuestro ensayo intitulado "Reserva Constitucional, Reserva Nacional, Zona Reservada y Concesiones Reservadas", publicado en las pp. 106 y ss. del Tomo 42 de *Repertorio Forense* (Primer Trimestre de 1977), en el cual se exponen las características o notas fundamentales atribuibles a cada una de las nombradas cuatro figuras básicas del Derecho Minero y Petrolero venezolano.

3) *Campo de aplicación de la figura*

Las "zonas reservadas" tan sólo tienen cabida en la Ley de Minas; en la legislación de hidrocarburos no existe una figura equivalente ni similar.

4) *Mineral reservado (Formas de explotación)*

Mineral reservado es aquel cuya *exploración* y *explotación* sólo pueden hacerse mediante el empleo de alguna de estas dos alternativas o posibilidades legales:

- a) Directamente por el Ejecutivo Nacional (Parágrafo Segundo del Artículo 2° de la Ley de Minas).
- b) Mediante alguna de las tres categorías de concesiones previstas en el Libro Tercero de la Ley de Minas (artículo 11, *ejusdem*).

5) *Zona reservada*

"*Zona reservada*" denota una extensión geográfica: el área dentro de cuyos linderos la *exploración* y la *explotación* de alguna sustancia, que fue originalmente denunciada, constituye el objeto de la reserva; en su perímetro se encuentran localizados los minerales o sustancias *reservados* por el Decreto que al efecto hubiere expedido el Ejecutivo Nacional en uso de las facultades otorgadas por el citado artículo 11.

6) *Sistema dominial vs. sistema regalista*

Como sabrá comprenderse, en la medida que el Ejecutivo Nacional haga uso de la importante facultad contenida en esta norma, el régimen "*regalista*" (caracterizado fundamentalmente por la concesión de otorgamiento forzoso obtenible mediante denuncia) irá dejando de tener aplicación; y si se hace uso *in extenso*, total de la facultad, desaparecería totalmente el sistema *regalista*, dando paso a una concepción *dominial*, dominical que llaman algunos como Aguerrevere, notoria por la concesión de otorgamiento facultativo, no obligatorio que es justa y precisamente la que predomina entre nosotros a partir del 15 de febrero de 1977.

7) *Atribución exclusiva del Ejecutivo Nacional*

Consideramos esencial destacar que, en nuestra opinión, compete exclusivamente al Ejecutivo Nacional juzgar, en cada caso en particular, cuáles son las razones concretas y determinadas que hacen aconsejable

que se proceda a dictar la trascendental medida: importancia económica, estratégica, etc., de algún o algunos minerales, su rareza, reducido número de yacimientos conocidos, posibilidad de extinción o de agotamiento del recurso, etc.

8) *Consecuencia del ejercicio de la facultad contenida en el artículo 11 de la Ley de Minas*

Finalmente, observamos que el ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 11 del cual se trata, se traduce, pura y simplemente, en el sometimiento de un cierto y específico mineral que en principio era susceptible de *aenunciao*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Minas, y cuyo otorgamiento en concesión era ineludible al primero que le hubiere denunciado (artículo 33 *ejusdem*), a un régimen de concesiones diverso y muy especial cuyo otorgamiento es discrecional para el Ejecutivo Nacional (artículos 174 y siguientes *ejusdem*), quien si así lo desea, puede proceder a explotarlo *directamente*.²

Hasta ahí llega o alcanza la facultad contenida en la norma que estudiamos ahora; la consecuencia del ejercicio de la facultad es, una y exclusivamente, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la que hemos anotado en el párrafo precedente.

III ANALISIS DEL DECRETO N° 2.039, DEL 15-2-77

1) *Texto del Decreto en referencia*

El texto completo del aludido Decreto³ es el siguiente:

"Decreto número 2.039 - 15 de febrero de 1977.

"En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 11 de la Ley de Minas, en Consejo de Ministros;

"Considerando:

"Que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos ha realizado estudios geológicos que permiten presumir la existencia de valiosos recursos minerales en el territorio nacional, por lo cual es necesario efectuar una

2. Lo que ha de entenderse por "*explotación directa*" puede consultarse en el punto III (5º) y en la cita N° 14 de nuestro ensayo "Nueva Clasificación de las Minas", publicado en el Diario N° 3.852, de fecha 22-6-77, de *Repertorio Forense*.

3. Este Decreto del 15-2-77 fue objeto de comentarios nuestros publicados en la p. 1-4 del diario *El Universal*, en sus ediciones correspondientes a los días 24-2-77, y 8-3-78.

evaluación exhaustiva de esa riqueza para determinar el potencial de ella, y así programar la forma racional de la explotación para su mejor aprovechamiento;

”Considerando:

”Que es conveniente al interés nacional que dicha explotación se efectúe en consideración a la clase de mineral que se requiere para el desarrollo industrial del país, a las ventajas económicas para el Estado que ofrezcan los aspirantes a explotarlos, idoneidad de éstos y al suministro de tecnología para la industria minera, cuya mejor realización se logra mediante el ejercicio directo de la explotación por el Ejecutivo Nacional, o mediante otorgamiento de concesiones facultativas.

”Decreta:

”Artículo 1º 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.

”Artículo 2º El Ejecutivo Nacional tendrá en consideración para el otorgamiento de las concesiones facultativas a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Minas, respecto del aspirante a obtenerlas, los siguientes aspectos:

- ”1. Idoneidad técnica y capacidad económica.
- ”2. Obligación de manufacturar o refinar el mineral en el país.
- ”3. Régimen tributario satisfactorio para el Fisco Nacional.
- ”4. Suministro de tecnología a la industria minera y transferencia de ella a favor del país.
- ”5. Obligación de revertir los bienes a la Nación, a la extinción de la concesión, cualquiera sea su causa.
- ”6. Cualquiera otra ventaja especial que se considere conveniente para la mejor protección de los intereses mineros nacionales.

”Artículo 3º Quedan sin efecto los denuncios que actualmente cursan en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

”Artículo 4º El Ministro de Energía y Minas queda encargado de la ejecución del presente Decreto”.

2) *Consecuencias legales del Decreto en el Derecho Minero venezolano*

Las consecuencias más importantes del mencionado Decreto son, o han debido ser, las siguientes:

A) *En cuanto al "libre aprovechamiento minero"*

Ha debido cesar (en la práctica no ha ocurrido así) el "libre aprovechamiento" realizado por los lavadores de arenas, explotadores de "barrancos", etc.

B) *En cuanto a los "permisos de exploración exclusiva"*

El Ejecutivo Nacional, por órgano del Despacho de Energía y Minas, está impedido de conferir nuevos "permisos de exploración exclusiva".

C) *En cuanto a la figura legal del "descubridor"*

Tampoco puede el nombrado Ministro investir a persona alguna de la cualidad de "descubridor".

D) *En cuanto al principio de la unidad de la concesión minera o de la accesión minera*

No se puede aplicar el denominado *principio de la unidad de la concesión o de la accesión minera*.

3) *Razón de ser de las consecuencias anteriormente anotadas*

La razón principal que explica las cuatro consecuencias arriba anotadas es la siguiente:

A partir del 15-2-77, ya no existieron ni hubo en Venezuela minerales o sustancias que pudieren considerarse legalmente como *denunciabiles*, toda vez que por medio del citado Decreto, el Ejecutivo Nacional reservó la exploración y explotación de *todos* los minerales a que se contrae el artículo 2º de la Ley de Minas y que no hubiesen sido previamente reservados mediante otros decretos. Esos minerales a los cuales se contraen los decretos emitidos con base en el artículo 11 de la Ley de Minas, fueron hasta la fecha de expedición del respectivo Decreto *denunciabiles* por los particulares.¹

4. Como decimos en otro lugar (p. 272, cita Nº 11 de la Revista Nº 23 de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello), el Decreto Nº 2.039,

Y es el caso que todas esas figuras, todos esos conceptos, todos esos mecanismos, a saber: a) el "libre aprovechamiento" (artículos 44 y siguientes de la Ley de Minas); b) los "permisos de explotación exclusiva" (artículo 116 y siguientes *eiusdem*); c) los "descubridores" (artículos 32 y 132 *eiusdem*), y d) el principio de la unidad de la concesión o de la accesión minera (artículos 21 y 22 *eiusdem*), que no ha de confundirse con el principio de la indivisibilidad de la mina o concesión (artículo 15 *eiusdem*), se refieren —todos ellos—, a minerales sometidos al artículo 2° de la Ley de Minas, valga decir, que pueden ser objeto de denuncia: y ocurre que, reiteramos en procura de la mayor claridad y exactitud posibles, a partir del 15-2-77 y por fuerza del Decreto que nos ocupa, dejaron de existir entre nosotros minerales denunciables.⁵

4) Parte motiva del Decreto

El Decreto está precedido de una parte *motiva* o Exposición de Motivos.⁶

5) Parte dispositiva del Decreto. Su análisis

La parte *dispositiva* del mismo ofrece las siguientes notas:

a) Exploración y explotación: la medida abarca tanto la *exploración* como la *explotación* de las substancias.

b) Extensión del Decreto: recae sobre todos los minerales que no hubieren sido objeto de anterior reserva.

del 15-2-77, abolió, de un plumazo, "el tradicional sistema «regalista» existente de antiguo en nuestra legislación minera, acentuándose el intervencionismo estatal que prevalece en Venezuela..." y dándose paso a la vigencia casi total y absoluta de un sistema dominial.

5. Nos llama la atención, en alto grado, que no obstante las expresadas consecuencias derivadas del Decreto del 15-2-77, para cuya expedición el Ejecutivo Nacional estaba amplia y suficientemente autorizado por la facultad que expresa y exclusivamente le otorga el artículo 11 de la Ley de Minas, no hubiere sido objeto de mayores comentarios, entre los cuales hemos de citar los formulados por nosotros con la celeridad del caso y los cuales aparecen mencionados en la cita 3, *ut supra*. Nos atrevemos a pensar que, una vez más, no se estaba en pleno ni absoluto conocimiento de las implicaciones legales de inmediata producción que suponía la medida. Baste pensar, por ejemplo, en las consecuencias sociales, económicas y políticas que hubiere significado ordenar y exigir el riguroso cumplimiento del decreto prohibiéndose la ejecución de las labores de libre aprovechamiento, de las cuales derivan su sustento centenares de personas.
6. La parte motiva del Decreto incurre en una *contradicción*. En efecto, no alcanzamos a comprender cómo se logran los objetivos ahí previstos cuando la explotación se haga —como bien puede hacerse si así se desea—, en forma *directa*, esto es, por el propio Ejecutivo Nacional, por órgano del mismo Despacho de Energía y Minas, con sus propios empleados, recursos y demás elementos.

c) Diversos tipos de yacimiento: abarca todas las minas, criaderos, depósitos o yacimientos existentes en el territorio nacional, independientemente de cuál sea su *naturaleza* (filón, veta, mantos o capas, aluvión, etc.), y el *lugar* (terreno baldío, ejido o particular) donde aquéllos se encuentren localizados o ubicados.

d) Requisitos a ser considerados por el Ejecutivo Nacional: establece una serie de *requisitos* que el Gobierno Nacional tendrá en consideración a los efectos del otorgamiento de las concesiones mineras a las cuales se refiere el artículo 11 de la Ley de la materia.

e) Naturaleza de esos requisitos o "aspectos": muchos de esos requisitos ("aspectos", que llama el artículo 2º del Decreto) constituyen auténticas "*ventajas especiales*", sabio y práctico mecanismo contemplado en el artículo 91 de la Ley de Minas; estas "*ventajas especiales*" son características de un régimen "*dominial*" y ninguna cabida ni aplicación tienen en una concepción "*regalista*".

f) Situación legal de los denuncios en curso: finalmente, el Decreto ilegalmente, a nuestro juicio, deja sin efecto "los denuncios que actualmente cursan en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos".⁷

IV. ANALISIS DE LA RESOLUCION N° 148, DEL 21-3-78, DEL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS

1) *Fundamento legal de la resolución*

Esta resolución, expedida por la Dirección General Sectorial de Minas y Geología del citado Despacho, e inserta en el N° 2.210 (Extraordinario) de la *Gaceta Oficial* de fecha 6 de abril de 1978, cita o invoca en su apoyo las siguientes disposiciones legales: los artículos 1 2º del Decreto N° 2.039, del 15 de febrero de 1977 y el artículo 35 de la recientemente promulgada Ley Orgánica de la Administración Central.

Por intermedio de la susodicha resolución ministerial del 21 de marzo de 1978, han sido expedidas las denominadas por ella misma "Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras", que parcialmente analizamos de seguida.

2) *Alcance de la resolución*

a) Se aplicarán estas normas a todas las concesiones previstas en el artículo 174 de la Ley de Minas.

7. En este aspecto, el Decreto incurre en manifiesta ilegalidad. Véase nuestra opinión publicada en la p.1-4 del diario *El Universal*, en su edición del día 8-3-77.

b) En cuanto fuere posible las normas se aplicarán también a las concesiones previstas en el artículo 153 del mismo texto legal que habla de las "concesiones reservadas", muy especial tipo de concesiones que jamás pueden ser confundidas con las concesiones en zonas reservadas previstas en los artículos 174 y siguientes *eisudem*.⁸

3) Permisos de prospección

Estos permisos, contemplados en el artículo 2° de las Normas, autorizan a sus titulares para buscar minerales, pudiendo hacer, en áreas específicas, las siguientes labores:

- i) "reconocimientos"
- ii) "exámenes generales"
- iii) "cateos preliminares"

Señala el artículo 2° de las Normas, además, que en las labores de prospección no podrán utilizarse equipos ni sistemas "que se consideren propios de la actividad exploratoria o extractiva".⁹ De lo ante-

8. Recomendamos revisar el estudio mencionado en el N° (1), anteriormente citado.

9. Estos "permisos de prospección" se asemejan, en cierta medida, a los denominados "permisos de exploración exclusiva", previstos en los artículos 116 y siguientes de la Ley de Minas. Consideramos útil comparar ambos permisos:

DIFERENCIAS

<i>Permisos de Prospección</i>	<i>Permisos de Exploración Exclusiva</i>
a) Versan sobre minerales reservados	a) Versan sobre minerales sometidos al artículo 2° de la Ley de Minas, i. e., denunciabiles
b) Area no mayor de 5.000 hectáreas	b) Area no mayor de 2.000 hectáreas
c) Un año de duración prorrogable por una sola vez por igual lapso	c) Dos años de duración
d) No se menciona el número	d) Máximo de cinco (5) permisos por solicitante
e) No se prevé nada al respecto	e) Causan una contribución anual de Bs. 250,00 por cada 1.000 hectáreas o fracción
f) Otorga mero derecho de preferencia en igualdad de condiciones para obtener la concesión cuyo conferimiento es potestativo	f) Confiere monopolio legal para hacer denuncios durante el lapso otorgado y obtener la concesión cuyo otorgamiento es forzoso
g) Intransferible	g) Transferible
h) Revocable	h) Irrevocable
i) No se menciona	i) Permiten ocupación temporal de terrenos particulares
j) Exige la indicación del mineral objeto del mismo	j) No se menciona
k) Presupone autorización del dueño, arrendatario u ocupante	k) No se menciona
l) Obligación de presentar al Ministerio informes trimestrales y finales	l) No se menciona

LEY DE MINAS 1, 2, 3				REGIMEN TRIBUTARIO DE LA RESOLUCION N° 148, DEL 21-3-78, DEL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS ⁴			
Monto	Impuesto	Ley de Minas	Tipo de yacimiento o de mineral	MONTO IMPUESTO		IMPUESTO	
				Etapas exploratoria	Etapas de explotación	Incremento	Reducción
Bs. 0,25/Ha	Exploración	Art. 178 (Parágrafo Unico).	Cualquiera	Bs. 1,00/Ha			
Bs. 0,50/Ha Anuales	Superficial	Art. 84	Aluvión ⁸	1er. año: Bs. 1,00/Ha 2º año: Bs. 2,00/Ha 3º año: Bs. 3,00/Ha ⁵	Bs. 1,00/Ha/Anuales (una vez empezada la explotación).	Incremento del 50% del monto pagado en el año anterior (a pagarse durante cada año de exploración otorgado en el nuevo título de la concesión) una vez transcurridos los plazos previstos en el artículo 24 de la Ley de Minas sin haberse empezado la explotación y solicitado la renovación del título (ordinal 2º del artículo 55 <i>ejusdem</i>). ⁷	Iniciada finalmente la explotación, el impuesto se reduce a lo pagado durante el último año de vigencia del primer título.
Bs. 1,00/Ha Anuales	Superficial	Art. 85	Manto/Veta ⁸	1er. año: Bs. 2,00/Ha 2º año: Bs. 2,50/Ha 3º año: Bs. 3,00/Ha 4º año: Bs. 3,50/Ha 5º año: Bs. 4,00/Ha ⁶	Bs. 2,00/Ha/Anuales (una vez empezada la explotación).		
1% del valor comercial en Caracas.	Explotación	Art. 87	Oro, plata, platino (y sus asociados).		3% del valor comercial en Caracas.		Pueden hacerse reducciones cada tres (3) años, de los porcentajes (%) expresados, en atención al incremento de las reservas probadas a niveles superiores a los calculados en los estudios de factibilidad de la concesión solicitada y presentados por el aspirante a concesionario. ⁹
3% del valor comercial en Caracas.			Diamante, otras piedras preciosas.		6% del valor comercial en Caracas.		
1% del valor en la mina (considerándose los elementos: a) riqueza, b) su precio, y c) las clasificaciones del mercado comprador).			Otros minerales.		6% del valor en la mina (tomándose en cuenta: a) Riqueza; b) Precio; y c) Clasificación del Mercado comprador). El valor del mineral en la misma incluye todos los costos incurridos hasta depositarlo en el vehículo que habrá de sacarlo de los límites de la concesión.		

1. A nuestro juicio, carece de trascendencia el punto de discutir, como lo hace cierta doctrina jurídico-minera venezolana, si estos impuestos de que hablan los artículos 84 y siguientes de la Ley de Minas y 38 y siguientes de la Ley de Hidrocarburos, revisten o no la cualidad de verdaderos y auténticos *impuestos*. El legislador venezolano tradicional y consuetudinariamente los ha denominado así al considerarlos como tales. Es más, el artículo 7º de la Ley Orgánica que Reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, se refiere a todas esas categorías fiscales como *impuestos y contribuciones nacionales*; entre ellas están las contempladas en la Ley de Hidrocarburos. El Decreto N° 580, del 26-11-74, por su parte y por cuyo intermedio se nacionalizó "la industria de la explotación de mineral de hierro", contiene una disposición similar a la contemplada en el artículo 7º del texto de los hidrocarburos. En efecto, su artículo 11 se contrae a los "impuestos, tasas y contribuciones nacionales", las cuales, en lo que atañe a la actividad minera son, en parte, los previstos en la Ley de Minas.
2. La Ley de Minas contempla el pago de otras contribuciones (incluyendo impuestos instrumentales: timbres fiscales) que no se mencionan en este cuadro, por no guardar relación con el mismo, tales como, por ejemplo, el Impuesto de Explotación correspondiente a los minerales extraídos mediante el sistema del *libre aprovechamiento* previsto en los artículos 44 y siguientes de la Ley de Minas, etc.
3. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de Minas, que prevé el régimen de las denominadas *ventajas especiales*, el Ejecutivo Nacional puede estipular impuestos superiores a los previstos en dicho texto legal y que constituyen un mínimo legal susceptible de ser mejorado mediante el ofrecimiento y ulterior aceptación por el Ejecutivo Nacional de las "ventajas especiales".
4. La Resolución N° 148, del 21-3-78, guarda silencio sobre el caso del carbón y al cual se refiere expresamente el artículo 85 (Parágrafo Unico) de la Ley de Minas, donde se le establece un régimen excepcional a dicho mineral y en cuya virtud el Impuesto Superficial puede quedar exonerado (total o parcialmente), en la forma ahí expuesta.
- 5-6. Se observa un carácter de *progresividad* atribuídole al Impuesto Superficial, cuya cuota se va haciendo mayor a medida que transcurren los lapsos para poner en explotación las concesiones (cinco años en veta o manto y tres años en las de aluvión, de acuerdo con

el artículo 24 de la Ley de Minas). Compárese este impuesto con el previsto en el artículo 40 de la Ley de Hidrocarburos, aún aplicable por mandato del artículo 7º de la Ley que Reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. El elemento progresividad tiene por objeto, en esta materia, forzar al concesionario a poner las concesiones en explotación a la mayor brevedad. Desconocemos los estudios económicos en base a los cuales las Normas han consagrado las cuotas. A primera vista, parecieran arbitrarias.

7. De acuerdo con la causal segunda prevista en el artículo 55 de la Ley de Minas, las concesiones caducan por no haberse empezado su explotación dentro de los lapsos previstos en el artículo 24 *ejusdem*. En este caso, el concesionario tiene derecho a *renovar* su título por una sola vez, pudiendo el Ejecutivo Nacional ordenar la expedición de un nuevo título, contándose la duración de la concesión, desde la publicación del primer título e indicándose en el nuevo el beneficio del nuevo plazo para la exploración.
8. Las normas están llamadas a aplicarse a las Concesiones en Zonas Reservadas previstas en el Libro Tercero (artículos 174 y siguientes) de la Ley de Minas. El legislador venezolano, contrariamente a lo que estableció con respecto a las concesiones del Libro Primero (obtenibles mediante denuncia), no hizo distinciones en el Libro Tercero basadas en el tipo de formación sobre las cuales versaren las concesiones: las hizo objeto de un solo tratamiento legal, independientemente del hecho de que se tratase de filón o veta, manto o capa o aluvión o placeres. No hizo, pues, distinciones en cuanto a duración (25 años si de aluvión, 50 años si de veta) en cuanto a la extensión (500 has las de veta, 1.000 has las de aluvión) en cuanto al régimen impositivo (0,50 anuales/Ha las de aluvión, Bs. 1,00 anuales/Ha las de veta), etc., como si las hizo en el caso de las concesiones que se obtienen por denuncia. Las normas, ilegalmente, establecen regímenes fiscales distintos, tomando en cuenta el tipo de formación: distingue entre las de aluvión y las de manto o veta, no obstante que todas ellas habrán de verse sobre Zonas Reservadas.
9. La Ley de Minas no contempla una reducción del Impuesto de Explotación. Cosa distinta contempla la Ley de Hidrocarburos, cuyo artículo 41 (ordinal 1º) sí prevé expresamente tal posibilidad, "con el fin de prolongar la explotación económica de determinadas concesiones", por ejemplo.

rior aparece que, acertadamente, el término "*prospección*" ha sido empleado en las Normas, en su acepción de etapa anterior a la de *exploración*, que pudiéramos calificar de exploración propiamente dicha.¹⁰

Los "permisos de *prospección*" confieren a su titular un derecho de preferencia, en igualdad de condiciones frente a cualquier tercero, para obtener la respectiva concesión cuyo otorgamiento reviste carácter voluntario para el Ejecutivo Nacional.

Realmente, no alcanzamos a comprender cuál puede ser el interés que pueda tener un particular para solicitar los tales "*permisos de prospección*".

En efecto: imaginemos que una persona "A" solicita el permiso y que el mismo le sea expedido por la autoridad competente.

Periódicamente, el titular del permiso informa a las autoridades el resultado de su actividad; finalmente, pasa un informe definitivo.

Ulteriormente, esa misma persona "A" introduce, por ante el Despacho del ramo, una solicitud de concesión.

Supongamos que el Ejecutivo se la rechaza, pura y simplemente. ¿Qué ocurre? La persona "A" habrá perdido su tiempo, esfuerzo y dinero.

SEMEJANZAS

Tanto los tradicionales permisos de exploración exclusiva como los permisos de *prospección*, presentan las siguientes características comunes:

- a) Requieren capacidad para adquirir concesiones
- b) Ambos exigen que no se vulneren derechos adquiridos con anterioridad
- c) Ambos requieren la plena identificación del área objeto de los mismos
- d) Pozos o calicatas no excederán de 4 m²
- e) Trincheras y otras excavaciones superficiales no mayores de 100 m²
- f) Obligación de cegar las excavaciones
- g) Obligación de resarcir daños a terceros.

10. Para la Real Academia (1970), "*prospección*" en lenguaje común significa la "exploración del subsuelo basada en el examen de los caracteres del terreno y encaminada a descubrir yacimientos minerales, petrolíferos, aguas subterráneas, etc.". Para la publicación especializada *Herder Lexikon Geologie und Mineralogie*, 1972, *prospección* "es el conjunto o serie de trabajos en orden a la búsqueda de testigos o la explotación de yacimientos".

Para el reputado autor George J. Young, en su obra *Elements of Mining* (Mc Graw-Hill Book Company, Inc. de Nueva York), el significado fundamental del término "*prospección*" es la búsqueda de sustancias minerales; su objetivo en el descubrimiento de esas sustancias. Por extensión, para dicho autor, se denomina "*prospección*", "los trabajos que se realizan para determinar los límites de un criadero mineral. Acertadamente Young señala lo siguiente: el descubrimiento de un yacimiento metalífero no proporciona ideas precisas sobre su extensión y, en consecuencia, sobre las labores parcialmente subterráneas o no, necesarias para su beneficio. A esta prolongación o continuación de los trabajos de descubrimiento podría aplicársele el término "*exploración*" o "*investigación*".

Pensemos ahora que "B" introduce otra solicitud con respecto al mismo mineral, existente en la misma zona.

Puede darse el caso de que el Ejecutivo seleccione a "B" (sus "ventajas especiales" fueron superiores a las de "A").

¿Qué pasa? Nuevamente "A" se queda sin concesión alguna.¹¹ Lo más importante respecto a estos "permisos de prospección" es que, en nuestra opinión, son absoluta y enteramente ilegales (aparte de lo poco prácticos y atractivos), pues modifican por una simple Resolución ministerial (una vez más) la Ley de Minas.

En efecto, el texto legal faculta al Ejecutivo, como lo sabemos ya, para crear zonas reservadas y otorgar concesiones, si desea hacerlo, de acuerdo con el artículo 174 de la Ley de Minas, pero no para introducir —por mera resolución— mecanismos o figuras no contemplados en el texto legal exclusivo regulador de la materia.¹²

4) *Nuevo régimen tributario establecido por la resolución*

A continuación y en forma tabulada, se analiza el nuevo régimen fiscal previsto en las Normas, comparándolo con el tradicionalmente consagrado en la Ley de Minas; creemos que al exponerlo así, se facilita apreciablemente su estudio.

Pudiera interpretarse que, por ejemplo, en materia tributaria, las normas establecen el régimen tributario *mínimo* que está dispuesto a aceptar el Ejecutivo Nacional para el caso de que resolviese otorgar concesiones mineras. Dicho de otra forma, que estas Normas constituyen una

-
11. Piénsese, al respecto, que "A" desconocerá, totalmente y por supuesto, cuáles "ventajas especiales" ha ofrecido el aspirante "B". Realmente, no le vemos beneficio alguno a los particulares y que pueda moverlos a solicitar "permisos de prospección"; están concebidos, a nuestro juicio, para favorecer siempre al Estado venezolano.
 12. Si se deseaba introducir los "permisos de prospección" en nuestra legislación minera, ha debido modificar la Ley de Minas, pero no por "resolución" del Ejecutivo sino por acto del Congreso, puesto que las leyes sólo pueden derogarse por otras leyes. Ya hemos perdido la cuenta de los "anteproyectos", "preproyectos", "estudios", etc., elaborados en los últimos años por el Despacho, hoy llamado de Energía y Minas, para modificar la Ley de Minas. Ahora resulta que de la noche a la mañana lo elaborado se pone de lado, se engaveta y se procede por "resolución". No existe manera que permita calificar este increíble modo de proceder, que ha prácticamente minado las bases de nuestro ordenamiento jurídico, con toda su ineludible secuela de ilegalidad, confusión e inseguridad jurídica. Ya lo que hemos de enseñar en las Facultades de Derecho no se asemeja siquiera al más primitivo "sistema jurídico" del más atrasado país del mundo. La palabra "caos" (estado de confusión, desorden), tan socorrida, no alcanza, ni con mucho, para denominar lo que ocurre en los más diversos órdenes de la vida nacional, incluyendo por supuesto, el aspecto legal.

especie de "Bases Mínimas de Contratación", similares a las que rigieron en el caso de los Contratos de Servicio Directo para la Exploración y Explotación del Sur del Lago de Maracaibo, en materia petrolera.

Nosotros pensamos que, al establecer las Normas nuevas tarifas impositivas, mínimas, de carácter general, se incurre en manifiesta ilegalidad.

En efecto:

a) La Ley de Minas no lo permite en ninguna parte de su articulado; permite, sí, aceptar. Ventajas Especiales (artículo 91) principalmente en lo que concierne a "*materia de impuestos*", pero a título particular.

b) Las Normas, a nuestro juicio, en este aspecto fiscal, desconocen y echan por tierra el principio de legalidad en materia tributaria, consagrado en el artículo 224 de la Constitución Nacional: "No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos, sino en los casos para ella previstos".

Ilegal e inconstitucionalmente, pues, la Normas dictadas por una simple y mera *resolución ministerial*, modifican el régimen tributario previsto en la Ley de Minas.

El mecanismo de las Ventajas Especiales previsto en el artículo 91 de la Ley de Minas no alcanza para servirle de fundamento a las tales *Normas*.

5) *Aspecto tecnológico en la resolución*

El artículo 16 de las Normas se contrae a la materia tecnológica y establece una serie de "*determinaciones*" encaminadas a asegurar "el suministro de tecnología a la industria minera y la transferencia de ella a favor del país".

Ello cabe a título de "Ventaja Especial", para ser ofrecido por cualquier aspirante a concesionario pero, ocurre que el Ejecutivo Nacional al dictar estas Normas —para lo cual carece de sustentación legal—, prácticamente ha desvirtuado el régimen de las "Ventajas Especiales", estableciendo un conjunto de "*determinaciones*" o requisitos mínimos.

Y es que las *Ventajas Especiales* han de mejorar impuestos (o "cualquier otro respecto", como acertadamente dice el artículo 91 de la Ley de Minas), pero se sobreentiende que el parámetro de la mejora

habrá de serlo siempre la *Ley de Minas*, y jamás las "determinaciones" hechas en una resolución ministerial que desconoce la *Ley de Minas* y se coloca muy por encima de ella, como texto regulador de una materia.

Las Normas, en materia de tecnología, le otorgan amplias facultades al Ejecutivo Nacional, en materia de *información* y tienden a convertir al "concesionario" en una especie de "establecimiento o centro de investigación", que es cosa muy diversa, constriéndolo a la utilización de "insumos y materias primas nacionales" (que ni siquiera se sabe cuáles habrán de ser en cada caso concreto y específico, pues todavía no ha sido solicitada la concesión).

Las Normas, en materia tecnológica, llegan al absurdo de exigir que "los sistemas, procesos, equipos y maquinarias" que el aspirante a concesionario se proponga utilizar, en un futuro, si es que finalmente le otorgan la concesión a él, "han sido probados a escala industrial en los aspectos técnicos y económicos...".

De lo anterior es fácil colegir que, en materia minera y por aplicación de las tales Normas, jamás seremos pioneros; siempre estaremos a la zaga, puesto que no podremos emplear en el país un equipo que no hubiere sido "probado" anteriormente...

Habrá que esperar, pues, uno, dos, tres años, que otros lo prueben y se nos vayan adelante, una vez más.

No entendemos cómo se pretende desarrollar minería y mucho menos tecnología, con semejantes Normas.

Primero tenemos que hacer minería, que poca o escasa tenemos; después, habrá de preocuparse con la tecnología, pero, lo práctico, lo inmediato es comenzar, cuanto antes, sin pérdida de tiempo; no podemos quemar etapas de un proceso que ni siquiera ha comenzado y mucho menos se sabe o se conoce si va a comenzar. Estamos perdiendo tiempo, oportunidades y dinero.

6) *La figura de la reversión minera en la resolución*

Las Normas insisten en consagrar "el nuevo régimen de reversión", que notoriamente excede la *Ley de Minas* y cabe, por supuesto, como "ventaja especial", que ahora pudiéramos llamar "*Ventajas Especiales Mínimas*", porque a ello es que prácticamente se reducen las "Normas": a establecer un conjunto de requisitos, modalidades, nuevos impuestos,

etc., *mínimos*, que deberán ser ofrecidos por los aspirantes a concesionarios.¹³

V. CONCLUSIONES

Las "Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras" contenidas en la Resolución N° 148, del 21 de marzo de 1978, y expedidas por el Ministerio de Energía y Minas, se caracterizan por lo siguiente:

1°) Por carecer de base o de sustentación legal. En efecto, una simple resolución ministerial no puede modificar la Ley de Minas, que es un instrumento de mayor jerarquía.

2°) Un Decreto basado en el artículo 11 de la Ley de Minas sirve tan sólo para crear "Zonas Reservadas"; jamás para modificar la Ley de Minas, que es lo que hacen las Normas.

3°) Las Normas desvirtúan o desnaturalizan por completo el régimen de las Ventajas Especiales previstas en el artículo 91 de la Ley de Minas, las cuales deberán llamarse ahora "*Ventajas Especiales Mínimas*", modalidad no prevista por el legislador.

4°) En abierta contradicción con la Constitución Nacional, en su artículo 224, las Normas establecen un régimen fiscal para las concesiones mineras que no se ajusta al contemplado en la Ley de Minas.

5°) Las Normas crean "permisos de prospección" no contemplados en la Ley de Minas y, por ello, ilegales.

Tales permisos, por lo demás, resultan poco atractivos, poco prácticos, inútiles y no garantizan el otorgamiento de la concesión a su titular.

6°) En materia de tecnología, las Normas tienden a convertir a un simple y puro concesionario, en un "centro de investigación tecnoló-

13. Acerca de la reversión minera, debe consultarse el artículo 61 de la Ley de Minas. Entre otros trabajos nuestros puede verse el intitulado "El Régimen de Reversión aplicable a las Concesiones Forzosas previstas en la Ley de Minas", publicado en la p. 11 y siguientes del Tomo 42 de *Repertorio Forense* (Primer Trimestre de 1977). En lo que concierne a la reversión en materia de hidrocarburos, deben consultarse los artículos 3° y 80 (encabezamiento) de la Ley de Hidrocarburos; el artículo 103 de la Constitución Nacional, en lo que concierne única y exclusivamente a las *tierras* adquiridas por los concesionarios de exploración y subsiguiente explotación; la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos promulgada el día 30 de julio de 1971, que tan sólo se aplicó a las empresas concesionarias de hidrocarburos; y las páginas 159 (N° 19), 167 (N° 69), 183 y 184 (N° 3), 197 (N° 4) y 213 (Nos. 1° al 16, ambos inclusive) de nuestra publicación *Jurisprudencia Petrolera Venezolana 1918-1971*.

gica”, con excesivas facultades por parte del Ejecutivo Nacional y toda una serie de restricciones y limitaciones.

7º) En materia de reversión, las Normas establecen un estricto régimen absolutamente inexistente en la Ley de Minas.

8º) Pensamos que las Normas, abstracción hecha de su manifiesta ilegalidad e inconstitucionalidad, hacen poco atractiva la actividad minera.

9º) Todo lo anterior no se compadece con la necesidad prioritaria de *comenzar a desarrollar nuestra minería no tradicional*; demasiados requisitos y complicaciones para una industria eminentemente aleatoria.

10) Creemos que hubiera sido más acertado, desde todo punto de vista, incluyendo por supuesto el jurídico, que el Congreso hubiere reformado la Ley de Minas.

Que la Ley de Minas tenga —para algunos—, 33 años de atraso (o más), no justifica que se la modifique por simple resolución ministerial, que es lo que absurda, ilegal e inconstitucionalmente se ha hecho una vez más.

¿Y cuál es la suerte, entonces, de los proyectos de reforma que se reelaboran desde hace veinte años?

11) Finalmente, observamos que el artículo 35 de la novísima Ley Orgánica de la Administración Central, promulgada el 28 de diciembre de 1976, la cual aparece invocada como apoyo de la Resolución N° 148, del 21 de marzo de 1978, del Ministerio de Energía y Minas, que hemos analizado, no puede servirle en modo alguno de sustentación al nombrado Despacho para modificar ni alterar, como lo ha hecho, por medio de una resolución, un texto legal, que en este caso lo es la Ley de Minas.