

EL RÉGIMEN DE JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD MINERA Y LOS MUNICIPIOS EN VENEZUELA: CON REFERENCIA A LA FIGURA DE LAS VENTAJAS ESPECIALES

Mauricio Rafael Pernía-Reyes*

Sumario	
Introducción	
El régimen jurídico de las minas en Venezuela	
Normas de rango constitucional	
Normativa sectorial	
Las ventajas especiales como potencial instrumento a favor de los municipios	
Conclusiones	

INTRODUCCIÓN

Quiero expresar mi agradecimiento por la amable invitación para rendir homenaje a la reconocida trayectoria del Dr. Fortunato GONZÁLEZ CRUZ, primer Alcalde de la Ciudad de Mérida, fiel exponente y defensor de la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales. Este documento en su homenaje, como siempre decimos, se hace, desde la Provincia venezolana.

En este sentido, y desde la provincia venezolana, se pretende hacer un estudio introductorio del impacto de las actividades relacionadas con la industria extractiva, la competencia para su organización y sus consecuencias en los ámbitos locales, esto es, en los municipios, que es un “(...) un espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano (...)”², y en razón de lo cual es allí de donde deben partir las acciones, las políticas públicas a ser aplicadas a los vecinos de una comunidad, aldea o ciudad.

Así las cosas, el constituyente venezolano de 1999 consagró que

los yacimientos mineros y de hidrocarburos, pertenecen a la República, haciendo mención de los atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad como características de su categoría como propiedad administrativa³. Así mismo, en el numeral 16 del artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)⁴, se señala que es competencia del Poder Público Nacional el régimen y administración de las minas y de los hidrocarburos, que el Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido y que la ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados estos bienes.

Sin embargo, los yacimientos mineros económicamente aprovechables en Venezuela se hallan distribuidos en municipios aislados, principalmente cerca de la frontera nacional, alejados de los centros de producción y de poder político, correspondiendo a las autoridades locales la toma de decisiones en materia social, escolar, seguridad ciudadana y de vivienda y hábitat de las poblaciones cuya actividad principal es la minería, sin que tengan los municipios las competencias respecto de la industria extractiva, ni en la administración ni en el establecimiento del régimen jurídico que regule tal actividad, percibiendo los beneficios que directamente pacten el concesionario con la República en el marco de la figura denominada ventajas especiales, e indirectamente solo en el porcentaje que los Estados puedan distribuir por los ingresos extraordinarios que a estos le corresponda, según la ley.

En este sentido, el presente documento tiene como propósito exponer cómo es la participación de los municipios mineros en Venezuela y para su mejor comprensión, se dividirá en tres capítulos: el régimen jurídico de las minas en Venezuela (i); las ventajas especiales como instrumento a favor de los municipios (ii), y; conclusiones (iii).

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MINAS EN VENEZUELA

La declaratoria de bienes del dominio público de las minas afecta todo el régimen jurídico aplicable y ello se evidencia desde la declaración

del constituyente venezolano de 1999, hasta las normas de rango sublegal que dicta el Ejecutivo Nacional, y las normas estatales que dictan los entes político-territoriales en los que se divide a República.

En efecto, la constitución como demanio en las minas le provee a la República así como a los Estados de la federación venezolana, ingresos fiscales, además de actualizar el ejercicio de la potestad organizativa al crear órganos o entes para que se constituyan en la Administración Minera, según el nivel territorial que estudiemos. Finalmente, los órganos legislativos sancionarán las leyes respectivas para el régimen y administración de las minas.

Si bien en Venezuela no se presenta la problemática propia de los Estados con un mayor nivel de descentralización o dicho de otro modo, con un clásico nivel de federación⁵, como lo serían los casos de Argentina⁶ o los Estados Unidos de América⁷, en los que el promotor de las actividades mineras se enfrenta a un cúmulo de leyes de distinto nivel territorial, que puede incluir a los municipios, que regulan desde la exploración y la explotación, así como las actividades conexas que pueden retrasar el inicio de las actividades mineras, por el contrario, las pocas regulaciones por parte de las autoridades municipales respecto de la actividad minera en nuestro país revela el alto grado de concentración del Poder Nacional respecto de las industrias extractivas.

Ahora bien, que el constituyente, el legislador nacional y estatal no incorporen al municipio como un actor natural de la industria minera, ello no significa que las autoridades locales no deban atender y desarrollar acciones o políticas públicas sobre la problemática social y económica que ella comporta⁸, incluyendo la relativa a la reinserción laboral, una vez se agoten los recursos mineros o sea antieconómico su aprovechamiento.⁹

Por ello, resulta de interés conocer las normas constitucionales, así como la legislación sectorial¹⁰ que regulan esta actividad de manera que en capítulo aparte se aborde lo relativo a las denominadas ventajas especiales como medio para que los municipios incrementen su participación en esta actividad.

NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL

El constituyente venezolano de 1999 dedica diversos artículos para regular desde el rango de norma suprema los siguientes aspectos: a) la determinación del sujeto titular de los yacimientos mineros; b) su relación con el medio ambiente, y; c) el régimen fiscal de las minas. Se tratará a continuación el contenido de esta regulación.

La titularidad del recurso

Como se señaló en la introducción de este trabajo, el artículo 12 de la CRBV determinó a los yacimientos de hidrocarburos, mineros y las costas marinas como del dominio público, detallando el catálogo de características que tal denominación comporta, al señalar que son inalienables e imprescriptibles¹¹. Respecto del dominio público, Bocanegra y otros comentan que el mismo “(...) *está constituido por aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que como consecuencia de esta afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección*”¹².

Los bienes del dominio público como propiedades administrativas, constituyen así una categoría sustantiva distinta 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.¹³

La protección al medio ambiente

La protección y promoción de la defensa del medio ambiente la categoriza como una actividad transversal de diversos procesos industriales o de las actividades extractivas, por su inevitable impacto sobre el ambiente que estos representan. Esta tarea está encomendada a los poderes públicos en el artículo 127 de la CRBV, cuando indica que tienen la función de “*proteger el ambiente*”. En este sentido, VILLEGAS MORENO, José Luis, comenta que:

El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo

desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, como dice la Constitución, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (Art. 128 constitucional), esto es, interviniendo en la utilización y disfrute de los recursos para evitar su pérdida o deterioro.¹⁴

En efecto, es la naturaleza vicaria de la Administración Pública venezolana, la que le confiere, mediante el cumplimiento de la CRBV y normas de rango legal y sublegal, el realizar tareas preventivas mediante la implementación de técnicas jurídicas que pueden ir desde la aplicación legal de procedimientos administrativos, licencias, o permisos, hasta la presentación de Estudios de Impacto Ambiental y Socio Cultural (EIASC) que, desde 1999 tienen rango constitucional.

Así, el artículo 129 de la CRBV señala que:

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 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. (Resaltado nuestro)

En definitiva, la actividad minera, como especie del género de las actividades extractivas, requiere cumplir con una serie de actividades antes, durante y después de la actividad minera, que por lo menos, incluye el período de vigencia del derecho otorgado para el aprovechamiento del recurso correspondiente.

Sin ánimos exhaustivos, los promotores de desarrollo mineros o

concesionarios, deberán contar con: estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental al final de la fase exploratoria (i); constituir fianzas ambientales sobre el Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural (en adelante EIASC) que debe presentar a la Administración Ambiental del Ejecutivo Nacional (ii); para la aprobación de lo anterior deberá transitar por la obtención inicial del derecho minero particularmente del denominado Certificado de Explotación, que junto al EIASC, dará como consecuencia la emisión de la Acreditación Técnica del mismo por la autoridad ambiental competente, siendo esta acreditación requisito para la obtención de la ocupación del territorio, la cual puede variar de autoridad competente en razón de que el área a explotar puede estar bajo un área bajo régimen de administración especial (ABRAE) como sea zona de seguridad fronteriza, turística, industrial, urbana, entre otras, para finalmente, obtener la Afectación de Recursos (iii), instrumento que permitirá a la Administración Ambiental la realización de prácticas fiscalizadoras como la auditoría ambiental, para medir el impacto de la actividad concesionada.

Así mismo, el concesionario debe asegurarse de materializar el cierre de minas, como proceso que permita restituir el ambiente al estado más próximo al original, esto es, antes de la intervención para el aprovechamiento minero.

c) reserva legal nacional de la materia tributaria

Por último, de las regulaciones de carácter constitucional que conforman la actividad minera venezolana, se señala lo correspondiente al criterio de fiscalidad sobre los yacimientos mineros. Así, el artículo 156 de la CRBV indica:

Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Esta previsión del constituyente procura establecer una reserva legal a la ley formal y material para el establecimiento del régimen

y administración de las minas, y con ello, regular lo referente a las modalidades de explotación y aprovechamiento del recurso, la aplicación del poder tributario de la República, en materia de fiscalización y recaudación de los tributos correspondientes, excluyendo que mediante normas de distinto rango, así como otras personas de derecho público territorial, regulen estas actividades.

Los tributos mineros están constituidos por el impuesto superficial y el impuesto de explotación. El primero de ellos tiene como hecho imponible la carencia de explotación a partir de la fecha del otorgamiento del derecho minero, o de un acto posterior, como lo es el Certificado de Explotación. Se liquida por trimestres vencidos y su fijación está establecida de manera gradual que comprende las hectáreas otorgadas y el tiempo de vigencia del derecho minero. Por su parte, el impuesto de explotación se verifica y liquida mensualmente y toma como base la producción mensual del mineral y el precio de referencia fijado por el Ejecutivo Nacional para su venta, variando la alícuota dependiendo del mineral de que se trate.

Estas modalidades impositivas no han transitado sin oposición por parte de cierto sector de la doctrina que no les otorga la categoría de tributo, concretamente del impuesto de explotación, en razón de que por su naturaleza, se asemeja más a un pago al Estado, como la regalía, fundamentado en el aprovechamiento de un demanio, teniendo en cuenta que si bien su previsión está en la ley, no obstante su alícuota o forma de pago deviene de la emisión del título minero correspondiente que otorga el derecho real inmueble de la concesión. Así, a la clásica distinción de los tributos en impuestos, tasa y contribuciones, pareciera no subsumirse el impuesto de explotación pues su existencia no es por imposición de la ley, sino del pacto de concesión, luego, su origen es convencional¹⁵.

NORMATIVA SECTORIAL

La legislación está compuesta por el Decreto N° 295 del 5 de septiembre de 1999 con rango y fuerza de Ley de Minas y su reglamento general de 2001 (en adelante Ley de Minas) que sustituye a la Ley de

Minas de 1945 normativa bajo la cual se otorgaron la mayoría de los títulos mineros y demás derechos vigentes en la actualidad y el Decreto 1.395 del 13 de noviembre de 2014 con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las actividades conexas y auxiliares de éstas¹⁶, en adelante el Decreto-Ley, que forma parte del conjunto de leyes producidas por el Ejecutivo Nacional producto de la ley habilitante, y que viene a sustituir la legislación anterior, también producto de habilitación legislativa, del año 2011¹⁷.

En ambas legislaciones la participación de los municipios es nula, aun cuando estos textos legales contemplen todas las posibilidades de aprovechamiento minero en cuando a volumen de inversión de capital y de extracción se refiere, desde la llamada megaminería hasta la minería artesanal, siendo que principalmente en este último, el ámbito espacial o territorial está reducido a áreas de entre 25 a 10 hectáreas¹⁸ pertenecientes a un solo municipio.

Así las cosas, a los limitados fines de este documento, interesa comentar lo relacionado con las denominadas ventajas especiales que configuran un instrumento mediante el cual el legislador ha previsto un conjunto de actividades prestacionales y dinerarias que el proyectista, concesionario o socio del Estado venezolano debe ofrecer para poder constituirse como agente minero en Venezuela. Esto se comentará en el capítulo siguiente.

LAS VENTAJAS ESPECIALES COMO POTENCIAL INSTRUMENTO A FAVOR DE LOS MUNICIPIOS

Siendo la República el propietario de los yacimientos mineros, se comporta sobre éstos *como un verdadero propietario y no como un simple administrador*¹⁹, característica propia del sistema dominial²⁰, de manera que el Estado puede aprovechar el recurso natural directamente, o por medio de entes de su propiedad o que formen parte de la Administración Pública, u otorgarlos a terceros discrecionalmente, mediante concesiones o autorizaciones para su exploración y explotación.

En este orden de ideas, se presenta la figura de las ventajas especiales

que constituyen el conjunto de ofrecimientos que realiza el solicitante de derechos mineros al Ejecutivo Nacional que comporten mejores prestaciones o prestaciones adicionales a las establecidas en la ley. En la legislación del siglo XX así como en la actual centuria, está presente la figura, aun cuando con variaciones que nos interesan resaltar en este trabajo.

En efecto, la Ley de Minas de 1945 y la Ley de Minas de 1999 establecieron que el solicitante de concesiones mineras debía presentar ventajas especiales en materia de impuestos, incrementando la alícuota de los tributos mineros, según la magnitud del programa y proyecto minero. Así, el artículo 91 de la Ley de Minas de 1945 facultaba al Ejecutivo Federal a estipular con los postulantes ventajas especiales para la Nación en materia de impuestos o por cualquier otro aspecto, en las concesiones cuyo otorgamiento le era potestativo. Por su parte, la Ley de Minas de 1999, establece en el artículo 35, una modificación al objeto de la ventaja especial, excluyendo cualquier mención de naturaleza económica, o tributaria al decir las ventajas especiales podría estar constituida por el suministro de tecnología, abastecimiento interno, provisión de infraestructura, dotación social, obligaciones de entrenamiento, capacitación geológico-minera entre otras.

Finalmente, el Decreto-Ley de 2014 establece que el Ministerio con competencia minera podrá estipular al momento de transferir derechos mineros a las empresas para realizar actividades primarias, la alícuota correspondiente a las ventajas especiales.

Esta caracterización de las ventajas especiales en Venezuela tiene como propósito establecer de qué manera pueden los municipios mineros del país obtener beneficios, prestaciones o recursos económicos como consecuencia del desarrollo de la actividad minera en su circunscripción.

En primer lugar y como se tuvo oportunidad de comentar en un trabajo anterior²¹, con la Ley de Minas el legislador venezolano había abandonado la idea de incluir en la configuración de las ventajas especiales lo correspondiente a la tributación minera, toda vez que, desde mediados del siglo XX, la doctrina había cuestionado el hecho de alterar uno de los

componentes del tributo, como lo es la alícuota, mediante un pacto entre un particular y el Ejecutivo Nacional, vulnerando el principio de reserva legal que establece que la fijación de tributos corresponde al parlamento y no a una de las partes del contrato administrativo de concesión o si el Estado se asocia para la explotación con el privado²².

Esta variación legislativa constituye en verdadero estímulo para que los postulantes o solicitantes de derechos mineros consideren a los municipios como destinatarios de sus aportes de dotación social o capacitación de personal para las labores mineras.

En efecto, como se dijo anteriormente, el constituyente señaló en el artículo 129 de la CRBV, que para las actividades que intervengan el ambiente, se debe contar con un EIASC, lo que exige del estudio social de la localidad o poblaciones entorno a la mina a explotar, permitiendo al postulante conocer de forma directa, las necesidades de dotación social, provisión de infraestructura o capacitación que requiera el municipio y que el proyectista minero pueda satisfacer de modo directo.

No obstante en segundo lugar, el Decreto-Ley de 2014 cual movimiento pendular, regresa a la modalidad de la Ley de Minas de 1945 al incluir, de manera exclusiva, que las ventajas especiales son montos de dinero que tendrán como criterio de captación, la naturaleza, magnitud y demás características del proyecto minero a desarrollar. Debe decirse que estos recursos serán provenientes de una compañía de la cual el Estado es parte y que si bien no están previstos los impuestos de la Ley de Minas, si paga a la República una regalía del trece (13) % sobre el producto final del mineral.²³

Se considera que esto es una seria limitante para los municipios cuya actividad minera tiene por objeto la explotación del oro, por cuanto el resultado de las debilidades, vulnerabilidades y amenazas de las localidades que han sido sujetas del EIASC, no se traducirá en un formal acuerdo de la empresa para que esta, de manera directa, realice actividades o dotaciones específicas a los municipios, como ocurre con los minerales distintos al oro y que son de competencia nacional.²⁴

De manera que, la cuestionable constitucionalidad de la ventaja especial en la actividad minera del oro, la errada política pública de sustraer a los entes locales de los beneficios directos de las empresas mineras, cuya distancia de las poblaciones puede generar resistencias sociales que impiden el desarrollo de tal aprovechamiento²⁵, constituye un retroceso pues deja en un fondo social minero²⁶, de carácter nacional, la atención de las problemáticas sociales que bien pudieran ser atendidas desde la misma explotación.

Por lo anterior es que se considera superior, no solo en técnica legislativa, sino en la verificación de la constitucionalidad y como política pública el régimen de las ventajas especiales dispuesto en la Ley de Minas respecto de los minerales Hierro, Bauxita, Carbón, Roca Fosfática, Feldespato, Níquel y otros que son de competencia nacional y permiten que el concesionario pueda atender de manera directa las debilidades de las localidades mineras de Venezuela.

CONCLUSIONES

Los municipios mineros en Venezuela se ven excluidos de diversas maneras, de participar en el negocio minero, particularmente en materia tributaria²⁷, no obstante ser los mayores receptores de las consecuencias sociales, ambientales y de infraestructura²⁸ de los emprendimientos mineros, y sus órganos de gobierno los primeros en atender las problemáticas que surjan con ocasión de las actividades extractivas surjan en su localidad. Esta exclusión se acentúa con el reciente Decreto 1.395 del 13 de noviembre de 2014 con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las actividades conexas y auxiliares de éstas pues se desvincula totalmente del ente político territorial local y centraliza en un fondo social minero del que aún se desconoce su regulación, pues corresponderá al Ejecutivo Nacional regularme mediante reglamento, y no permite que las ventajas especiales sean cumplidas mediante actividades prestacionales de beneficio directo a los Municipios, de manera de no duplicar las actividades que éstos deben cumplir según sus propias competencias y presupuestos.

En definitiva, los municipios en los cuales la minería es la actividad económica, industrial y social deben estructurar opciones que dentro de la ley, puedan comprometer políticas públicas eficaces para la atención de las problemáticas que surgen precisamente con la actividad minera o asociada a ella, siendo así muy útil que se mantenga el régimen de las ventajas especiales para el aprovechamiento de los minerales de competencia nacional distintos al oro, pues permite la inclusión de programas y acciones para atender las necesidades de dotación social, provisión de infraestructura o capacitación que requiera el municipio.

En definitiva, Venezuela tiene fijado su desarrollo sobre la base de sus recursos naturales y ello se evidencia en los últimos 50 años. No obstante, la arquitectura del Estado, con un modelo federativo altamente centralizado, puede privar a sus entes locales, aquellos que están más cerca del ciudadano, que demandan “soluciones rápidas y localizadas”²⁹ de recursos económicos y, por ello, materiales y humanos, que pudieran fortalecer su diseño, formulación, aplicación y seguimiento de políticas públicas adecuadas a sus necesidades.

Lomas Blancas, Municipio Cárdenas, enero de 2015

(ENDNOTES)

- * Abogado y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Católica del Táchira. Especialista en Gerencia Pública por la Universidad Nacional Experimental del Táchira. Especialización en Derecho Procesal por la Universidad Católica Andrés Bello. Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad de La Coruña (España). Diplomado en Formación Específica de la Legislación Colombiana por la Universidad Simón Bolívar (Colombia). Profesor de pre y postgrado UCAT. Profesor de postgrado UNET. Profesor invitado de la Universidad Simón Bolívar (Colombia). Coordinador-Fundador del Grupo de Estudios de Derecho Público e Instituciones Políticas UCAT. Tutor Académico del Semillero de Investigación Dr. Allan Brewer-Carías UCAT. Colaborador-Investigador del Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila. Consultor Jurídico en materia de minería y vivienda.
- 2 GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato, *El Derecho a la Ciudad*. En *II Jornadas de*

- Derecho Administrativo, en homenaje a Don Enrique Orduña Rebollo. Derecho Administrativo y Municipio.* Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2005, pp.53-63.
- 3 Entendiendo que el dominio público minero supone una relación de propiedad administrativa, que la separa de la propiedad común, cuyo titular es la República, formalmente afectado al fomento de la industria nacional y sometido a un régimen jurídico especial. Se sugiere consultar a BOCANEGRA SIERRA, Raúl, Alonso María del Rosario y Fernández Francisco, “*Lecciones de Dominio Público*” Madrid, Editorial Colex, 1999.
 - 4 Gaceta Oficial de la República de Venezuela 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.
 - 5 En el presente trabajo entendemos por tal aquel en el que el federalismo se presenta “(...) como una yuxtaposición armónica y dual de soberanías, cada una libre en su respectiva esfera.” Véase Aguilera de Prat y Martínez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio.* Editorial Tecnos. Madrid, 2002. p. 258
 - 6 Cfr. Gordillo A. *Tratado de Derecho Administrativo.* Parte General, Tomo I, Fundación de Derecho Administrativo. 8ª edición. Buenos Aires, pp. VIII-10 y ss.
 - 7 Así, en cuando a los distintos niveles normativos relacionados con la minería en este país, Jan G. Laitos y Elizabeth H. Getches indican que: “*El futuro explotador de recursos naturales confronta una esquizofrénica regulación que incluye regulaciones estatales y locales armados de tantas reglas y regulaciones como personas existen. Como resultado, el productor de minerales debe hacer frente a un marco regulatorio cuyas operaciones y aplicaciones no pueden ser previstas*”. Véase Laitos y Getches en “Las secuenciales y estratificadas barreras locales y estatales a la explotación de recursos extractivos.” En *Revista Advocatus* N° 25 Universidad de Lima. Lima, 2011. p. 24
 - 8 Puede verse en la prensa regional del Estado Táchira como los conflictos de la actividad minera se desarrollan y atienden las autoridades locales, lejos de la capital del país, sede de los órganos y antes de la Administración Minera Nacional. Al respecto véase: <http://www.lanacion.com.ve/regional/mineros-bloquearon-la-panamericana-y-se-enfrentaron-a-la-guardia-nacional/> [Consultado enero 8, de 2015].
 - 9 Sobre este punto se sugiere consultar: Montero Peña Juan Manuel y Salazar Pérez

Yaniel: La reinserción laboral tras el cierre de minas: una vía para lograr el desarrollo sustentable en la minería, *Minería & Geología*, Holguín, 2011, pp. 64-87.

- 10 Ley de Minas y el Decreto-Ley que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas.
- 11 Al respecto TURUHPIAL, Héctor, señala: *“Por primera vez en el ordenamiento jurídico venezolano se incluyen expresamente las minas dentro de los bienes del dominio público, conjuntamente con los hidrocarburos, salinas y tierras baldías, bienes todos estos que tradicionalmente formaban parte del dominio privado del Estado, siguiendo la doctrina y legislación proveniente de las Ordenanzas de la Nueva España que le atribuían el dominio a la Corona, asumiendo la tesis regalista cuyo fundamento histórico (...) nos devuelve a Roma, donde con el advenimiento del Imperio, los emperadores comenzaron a apropiarse de las minas y a incorporarlas a su patrimonio personal, hasta la época de JUSTINIANO, en las que las califica como cosas públicas, propiedad del pueblo en colectivo, susceptibles de ser dadas en arrendamiento con el objeto de percibir una renta que se denominaba vectigal.”* Caracas, FUNEDA, 2008, p. 134.
- 12 Vid. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, y otros... *Ob. Cit.* p. 18.
- 13 De esto, GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, comenta: *“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 otro.”* Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1998, p. 139
- 14 Villegas Moreno, José Luis. San Cristóbal, *“Derecho Administrativo Ambiental”*, Colección Textos, Librería y Galería Sin Límite, 2009, p. 107.
- 15 Así opina BADELL, Rafael, al señalar: *“El pago del “impuesto de explotación” es esencialmente convencional, encuentra su casusa en un contrato o convenio en el cual el ccesionario ha aceptado voluntariamente pagar una determinada cantidad como contraprestación al derecho otorgado por el Estado a la explotación de un recurso del dominio público; la circunstancia de que dicho pago este previsto en una ley (como ocurre con el impuesto de explotación previsto en la LM), en nada contradice su carácter convencional, pues la obligación de pago nace únicamente con la firma del contrato de concesión o, en su defecto, del convenio respectivo. Los tributos por el contrario, encuentran su causa en la voluntad unilateral del Estado -manifestada a través de la ley- de imponer de forma general,*

- abstracta y coactiva una prestación obligatoria; el poder tributario no puede ser objeto de contratación.* En *Régimen Jurídico de las Concesiones en Venezuela*. Caracas, 2002, p.399
- 16 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.150 Extraordinario, de fecha 18 de noviembre de 2014.
 - 17 Decreto N° 8.413 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.759 del 16 de agosto de 2011, con Reforma Parcial realizada mediante Decreto N° 8.683 del 8 de diciembre de 2011 y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.063 Extraordinario, de fecha 15 de diciembre de 2011.
 - 18 Véanse los artículos 64 de la Ley de Minas y 25 del Decreto-Ley.
 - 19 Exposición de Motivos de la Ley de Minas.
 - 20 Sobre los sistemas legales para acceder a los recursos mineros, se sugiere revisar. González-Berti, Luis *“Compendio de Derecho Minero Venezolano”*. Mérida, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, 1969. *Vid.* RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, en *“Régimen jurídico de los hidrocarburos. El impacto del Petróleo en Venezuela.”*, Caracas, Epsilon Libros, 2008, p. 19. CATALANO, Edmundo Fernando, *“Curso de Derecho Minero”*, Buenos Aires, Zavalia Editor, 1999, p. 13.
 - 21 Véase PERNÍA-REYES Mauricio Rafael, La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro, en Revista Tachirense de Derecho N° 23 enero-diciembre 2012, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, pp.103.129.
 - 22 Señala FRAGA PITTLUGA que: *“Igualmente concierne a la ley establecer cuál es la alícuota del tributo, esto es, la tarifa que aplicada a la base imponible dará como resultado el quantum o monto de la obligación tributaria que debe satisfacer el contribuyente o, según el caso, el responsable”*. Resaltado nuestro. Y agrega: *La alícuota es uno de los elementos estructurales del tributo que ha sufrido mayores intentos de deslegalización, al confiarse en ciertos casos, su fijación al poder administrador, a través de Reglamentos o incluso de resoluciones ministeriales.* En *Principios Constitucionales de la tributación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, p. 54.
 - 23 Artículo 29 del Decreto-Ley. Además, puede el Ministerio con competencia rebajar dicha regalía hasta un mínimo de un tres (3) %.
 - 24 Así por ejemplo, el Municipio Mara del Estado Zulia, mediante una participa-

ción conjunta de la minera Carbones del Guasare, S. A., recibió una dotación de equipos de computación para un centro comunitario, administrado por la alcaldía del mencionado municipio. La nota puede verse en: http://alcaldiamara.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Aalfabetizacion-tecnologica-para-los-marenses&catid=1%3Aultimas-noticias&Itemid=37 [Consultada en enero 8 de 2014].

- 25 Se sugiere para ampliar este dato Maristella Avampa y Mirta Antonelli (Eds), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009.
- 26 Artículo 33 del Decreto-Ley.
- 27 En efecto, en materia extractiva, que incluye a la industria petrolera, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1.892 del 18 de octubre de 2007, caso *Shell de Venezuela*, según el cual ésta sala consideró que el gravamen de la actividad de hidrocarburos está reservada al Poder Nacional por el artículo 156.12 Constitucional. También puede verse el Memorandum N° CSO/CJ/044 del 19 de agosto de 2009 de la Consultoría Jurídica de Carbones del Suroeste, C. A. Filial de Corpoandes,
- 28 Sobre este tema se sugiere consultar PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael, *El desarrollo de Infraestructuras para el aprovechamiento de bienes del dominio público: una visión desde el Derecho minero venezolano, Direito das Infraestruturas. Un estudo dos distintos mercados regulados*, (Dir. A. Saddy y Aurilivi Linares Martínez), Editora Lumen Juris, Río de Janeiro, 2011, pp. 331-356.
- 29 GONZALEZ CRUZ, Fortunato, *Ob. Cit.* p.56