

# *Breves notas sobre la Ley Orgánica que reserva al estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y auxiliares a estas*

Ramsis Ghazzaoui

*Profesor de Derecho Administrativo en la  
Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)*

**Resumen:** *El artículo analiza La Ley Orgánica de Reserva de actividades de minería de oro.*

**Palabras clave:** *Minas, Dominio Público, Oro.*

**Abstract:** *This research analyzes the Gold Mining Activities Organic Law.*

**Keywords:** *Mines, Public Domain, Gold.*

Conforme al artículo 12 de la Constitución venezolana<sup>1</sup>, los yacimientos mineros, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Esta afectación constitucional demanial de las Minas es reiterada en el artículo 2 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas<sup>2</sup>; en el artículo 3 del derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro<sup>3</sup> referido a la minería de oro, y ratificado en el artículo 7 del vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y auxiliares a éstas<sup>4</sup>. Este nuevo texto normativo modifi-

---

<sup>1</sup> *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.453 del 24 de marzo de 2000, enmendada conforme *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.908 del 19 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.382 del 28 de septiembre de 1999.

<sup>3</sup> *Gaceta Oficial* N° 39.759 del 16 de septiembre de 2011, modificado por la Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y auxiliares a estas (*Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.063 del 15 de diciembre de 2011). Un detallado estudio de este cuerpo normativo en Brewer-Carías, Allan R., *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Volumen V. Civitas, Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 605-618. También como “Comentarios sobre la Ley Orgánica de Nacionalización de la minería del oro y de la comercialización del oro” en *Revista de Derecho Público* N° 127, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 65-77. Sobre el mismo tema Hernández-Mendible, Víctor Rafael. “La regulación de la reserva del Estado de las actividades de exploración y explotación del oro, así como las conexas y su impacto sobre los medios de resolución de controversias” en *Revista de Derecho Público* N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 295-306. Pernía-Reyes, Mauricio Rafael. “La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro” en *Revista Tachirense de Derecho* N° 23, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2012, pp. 118-128.

<sup>4</sup> *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.150 del 18 de noviembre de 2014.

ca sus dos versiones anteriores, sin embargo, el objeto de la Ley es el mismo, regular el régimen de las minas y yacimientos de oro, regular la reserva de las actividades primarias, conexas y auxiliares, los aprovechamientos del mineral de oro y la creación de empresas y asociaciones estratégicas.

Esta “nueva” ley que reserva al Estado la actividad aurífera de exploración y extracción, conexas y auxiliares no difiere en muchos aspectos de su precursora del mismo nombre y su reforma parcial, sin embargo, señalaremos breve y únicamente los aspectos novedosos y más relevantes de la misma:

1) Como ya es común en varios cuerpos legislativos producto de habilitaciones legislativas al Ejecutivo se pretende dar primicia a sus disposiciones señalando que sus normas se aplicaran con preferencia a otras del mismo rango y disponiendo que el Decreto con Rango y fuerza de Ley de Minas y su reglamento se aplicara supletoriamente a la misma (artículo 2). Ya la Ley de Minas del año 1999 establecía un régimen de explotación, exploración y aprovechamiento de todos los recursos mineros en el artículo 7, el cual indica que solo puede llevarse a cabo:

- a) Directamente por el Ejecutivo Nacional.
- b) A través de concesiones de exploración y subsiguiente explotación
- c) Autorizaciones de explotación para el ejercicio de la pequeña minería
- d) Mancomunidades mineras, y
- e) Minería artesanal.

El nuevo régimen de actividades reservadas se enmarca en el artículo 9, estableciéndose una nueva figura con respecto a la Ley de Reserva del oro de 2011, las alianzas estratégicas y la participación del Banco Central de Venezuela, así:

- a) Por la República o a través de sus Institutos Públicos, o empresas de su exclusiva propiedad, o filiales de estas.
- b) Por empresas mixtas, donde la República o alguno de los Institutos o empresas del Estado o sus filiales tenga control de decisión y mantenga 55% del capital social.
- c) Alianzas estratégicas entre la República y otras sociedades, para el ejercicio de la pequeña minería.

El Banco Central de Venezuela podrá formar asociaciones con Institutos o empresas del Estado.

Sin embargo, siguiendo el modelo militarista del régimen centralizado de gobierno actual, en la ley se incluye otra figura denominada “brigadas mineras”, para el ejercicio de la minería a pequeña escala y constituido como una asociación de personas naturales (artículo 17).<sup>5</sup>

2) Se declara la reserva de actividades primarias, conexas y auxiliares de la minería de oro (artículo 6). Llama la atención que el legislador insiste en reservar el beneficio de la actividad extractiva como actividad y auxiliar, cuestión que a todas luces es absurda en el régimen de comercialización del oro, ya que a pesar que los yacimientos de oro son dominio

---

<sup>5</sup> Pensamos se corresponde con la figura de las Mancomunidades mineras establecidas en los artículos 77 y siguientes de la Ley de Minas.

público, la intransferibilidad, de donde tienen fundamento la inalienabilidad y la imprescriptibilidad como caracteres del dominio público, se refieren al yacimiento, a las minas, mas no al producto de su explotación o extracción. En referencia a la Reserva de actividades hay que señalar que la Ley de Minas establece la figura de la reserva demanial, tanto de las actividades de exploración y explotación como las conexas y auxiliares, el almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de minerales regidos por la Ley<sup>6</sup>. La reserva demanial es un supuesto singular de uso privativo realizado por la propia Administración titular de los bienes, la cual puede reservarse para sí el uso y la explotación de determinadas parcelas o modalidades de un bien, con efectos excluyentes de su utilización por terceros. Constituye una excepción a la regla general del uso común. La reserva demanial podrá declararse, en principio, sobre bienes que no estén afectados a un uso especial o privativo, pues en tales casos será necesario producir primero un acto revocatorio que extinga el uso y le permita a la Administración ocupar el bien.<sup>7</sup> No debe confundirse la reserva demanial con la reserva o *publicatio* de actividades o sectores<sup>8</sup>. Este último fue el título por el cual se fundó la intervención estatal en la actividad aurífera, acordada de conformidad con lo previsto en el artículo 302 constitucional.<sup>9</sup>

3) Se define que es la minería a pequeña escala como la actividad de exploración, explotación y conexas llevadas a cabo bajo la forma de alianzas estratégicas entre sociedades o grupos organizados y la República, exceptuándose la actividad de comercialización que necesariamente queda en manos de un ente estatal (artículos 15 y 16).<sup>10</sup>

4) La Ley de Reserva de la actividad de minería aurífera plantea el límite máximo de área (25 hectáreas) a otorgar para la explotación bajo la modalidad de minería a baja escala por medio de las alianzas estratégicas a través de la autorización de explotación<sup>11</sup> que durara

---

<sup>6</sup> Artículos 23 y 86 de la Ley de Minas.

<sup>7</sup> Sobre la figura de las reservas demaniales, Barcelona Llop, Javier, "Utilización de los Bienes y Derechos destinados a un servicio público. Reservas demaniales" AA.VV (Coordinadora: Chinchilla Marín, Carmen) en Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Thomson Civitas, Madrid, 2004, pp. 547-563. Del mismo autor, su ya clásica obra *La Utilización del Dominio Público por la Administración: Las Reservas Dominiales*, Editorial Aranzadi, Pamplona, Navarra, 1996, 245 y ss.

<sup>8</sup> Sobre la distinción entre una y otra figura, Martínez López-Muñiz, José Luis, "La *publicatio* de recursos y servicios" en Cosculluela Montaner, Luis (Coordinador) *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo Baquer*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 701.

<sup>9</sup> La Reserva es entendida como la técnica más drástica de intervención del Estado, a través de la cual éste asume, para sí, la titularidad de determinada actividad económica, excluyendo a los particulares. La Reserva es entendida como la política del Estado por medio de la cual excluye a la libertad económica de determinada área del quehacer económico. Que una actividad se encuentre reservada implica, precisamente, que su desarrollo no puede ser llevado a cabo por la iniciativa privada en ejercicio de la libertad económica, sino únicamente a través de la respectiva concesión, cuyo efecto primario viene a ser la traslación del derecho a explotar la actividad que ha sido reservada...*Vid.*, con provecho, Hernández-González, José Ignacio. *Derecho Administrativo y Regulación Económica*. Colección Estudios Jurídicos N° 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pp. 113 y ss.

<sup>10</sup> Se corresponde con la pequeña minería a que se contraen los artículos 64 y siguientes de la Ley de Minas.

<sup>11</sup> Se trata de una autorización "operativa", en la que la Administración participa de la gestión de la actividad incluyendo condiciones o modos y vigilando o modulando permanentemente el ejercicio del derecho. "Comúnmente se ha usado la noción clásica de autorización que se ajusta a un acto administrativo que permite a una persona el ejercicio de un derecho o facultad que le corresponde, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto

10 años, prorrogables hasta por dos periodos iguales, previa obtención por parte del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería los permisos ambientales correspondientes (artículos 18, 19, 20 y 21).

5) Se confirma el efecto de la Reserva de las actividades auríferas al establecerse la extinción de pleno derecho de las concesiones o títulos mineros que se hayan otorgado antes de la vigencia de la Ley (artículo 27 y Disposición Transitoria Sexta) Ahora bien, pensamos que a los titulares concesionarios y autorizados antes de la reserva establecida en la ley vigente se le debe indemnizar la parte de las inversiones en bienes y servicios no amortizados, tal como lo establecía el artículo 16 de la Reforma parcial de la Ley de Reserva de actividades auríferas (2011) y el artículo 28 de la Ley vigente.

6) Se cambia el monopolio de la consignación y venta del oro, que pasa del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería a manos del Banco Central de Venezuela. Se ratifica la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Reserva a las actividades de comercialización de joyas de oro de uso personal (artículo 32).

7) Se crea un Fondo denominado Fondo Social Minero, como servicio desconcentrado del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería con autonomía presupuestaria y financiera con la finalidad de garantizar los recursos para el desarrollo social de las comunidades aledañas a las áreas destinadas al ejercicio de las actividades mineras (artículo 34).

8) Por último, se añade que el ejercicio ilegal de actividades mineras primarias, conexas o accesorias en Parques Nacionales por parte de personas naturales o socios o directores de empresas autorizadas será penado con prisión de cinco a diez años (artículo 45).

---

autorizante debe tutelar; y desde este punto de vista tradicional, la autorización administrativa, en cuanto acto de control preventivo y de carácter meramente declarativo que no transfiere facultades sino que remueve límites a su ejercicio, ha de ser otorgada o denegada por la Administración con observancia de la más estricta legalidad. Pero esta visión se completa con una técnica autorizatoria que no se reduce ya al simple control negativo del ejercicio de derechos, sino que se extiende a la regulación misma de la actividad, con el propósito decidido de orientar y encauzar positivamente la actividad autorizada en el sentido de unos objetivos previamente definidos en las normas aplicables; su virtualidad no se agota en el control preventivo que la Administración efectúa, el control administrativo se extiende ex post facto, para verificar materialmente, mediante la correspondiente comprobación, efectuada antes de dar comienzo a la actividad autorizada, primero, el cumplimiento efectivo de las condiciones fijadas y después, a lo largo del desarrollo de la actividad, el funcionamiento adecuado de la misma en las condiciones precisas de seguridad, salubridad, etc...se trata de garantizar tales condiciones, restablecerlas o restaurarlas" (Sentencia del Tribunal Supremo Español de 26 de marzo de 2001, relativa a una autorización para aprovechamiento minero de la sección A). *Vid.* Laguna De Paz, José Carlos. *La autorización administrativa*. Thomson Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2006, pp. 138 y ss.